

# **CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

**Commissione Internazionale per le Politiche Comunitarie**

**Comitato per l'immigrazione**

**Schema di Osservazioni e proposte**

**l'impegno per contrastare il razzismo, l'intolleranza,  
la discriminazione nel mondo del lavoro**

**(Relatore Cons. Anna Corossacz)**

**Roma, 28 giugno 2001**

## **Il contesto**

La lotta contro il Razzismo è da decenni una priorità nell'Agenda Globale delle Nazioni Unite (NU). In questa ottica il 2001 è stato dichiarato Anno Internazionale contro il razzismo e prevede la realizzazione della Conferenza Mondiale che avrà luogo in Sud Africa.

In preparazione della Conferenza Mondiale il Consiglio d'Europa su mandato dell'UE ha realizzato a Strasburgo (ottobre 2000) la Conferenza Regionale Europea che è terminata con una dichiarazione politica adottata dai Ministri degli Stati Membri, dove gli stati riaffermano, *inter alia*, che:

- *L'Europa è una comunità di valori condivisi, multiculturale nel suo passato e nel suo futuro; la tolleranza garantisce la società aperta e pluralista dell'Europa.*
- *Il razzismo e la discriminazione razziale costituiscono gravi violazioni dei diritti umani nel mondo contemporaneo e devono essere combattuti con tutti i mezzi legittimi*
- *Il razzismo, la discriminazione razziale la xenofobia e l'intolleranza minacciano le società democratiche e i loro valori fondamentali*
- *Tutti gli Stati devono prendere coscienza delle manifestazioni di razzismo in Europa e in altre regioni del mondo*
- *Si dovranno sempre ricordare le sofferenze provocate dalla schiavitù o derivanti dal colonialismo.*
- *e si dimostrano preoccupati, inter alia, per*
- *I continui e violenti episodi di razzismo...ivi comprese le forme moderne di schiavitù in Europa e in altre regioni del mondo...*
- *Il fatto che tali episodi, segnatamente per motivi connessi alla lingua, alla religione o all'origine nazionale o etnica, prendono di mira persone quali i migranti, i richiedenti asilo, i rifugiati, gli sfollati, le persone di nazionalità diversa e i popoli indigeni...*
- *I pericoli dell'indifferenza di fronte alle manifestazioni di razzismo*
- *L'appoggio a organizzazioni e partiti politici che diffondono un'ideologia xenofoba in Europa e in altre regioni del mondo.*

Questi punti sono entrati a far parte, insieme al contributo delle altre Conferenze Regionali (Americhe, Asia e Africa) del documento finale che verrà portato a Durban e servirà da base per la Dichiarazione finale e per il Programma d'Azione che indicherà le azioni che i governi dovranno intraprendere per combattere il razzismo.

## **OSSERVAZIONI**

### **Persistenza e mutazione del razzismo**

Uno degli aspetti più rilevanti di tutti i documenti preparatori è il riconoscimento della persistenza del razzismo. La comunità mondiale nei decenni passati (dal dopoguerra agli anni '90) si è già trovata coinvolta nella lotta contro il razzismo presente nei regimi coloniali prima e poi nell'apartheid. Erano gli anni in cui la lotta contro il razzismo sembrava più che altro un fatto di politica estera, almeno per la maggior parte degli Stati

Europei. Finiti i regimi coloniali e caduto l'apartheid hanno cominciato a delinearsi nuove forme di razzismo collegate da una parte ai conflitti etnico-politici (ex Jugoslavia, Burundi, Ruanda per citarne alcuni), dall'altra alle nuove relazioni economiche e finanziarie internazionali che si sviluppano con una straordinaria velocità. L'intensificazione dei processi di globalizzazione sta portando sempre di più insieme popoli diversi. La vicinanza se da una parte sottolinea gli aspetti in comune ( in particolare nel campo dei consumi) dall'altro svela differenze economiche e culturali che spesso portano a tensioni sociali e a relazioni asimmetriche che possono condurre a nuove forme di discriminazione razziale e di intolleranza.

E' opportuno ricordare che non c'è una sola forma, tipo o definizione di "razzismo o "discriminazione razziale". Qui si fa riferimento alla definizione usata dalle Nazioni Unite nell'articolo 1.1 della Convenzione Internazionale sull'Eliminazione di tutte le Forme di Discriminazione Razziale (CERD, 1965, ratificata dall'Italia ) che definisce la discriminazione razziale come " *ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basate sulla razza, colore, la discendenza l' origine nazionale o etnica che abbia come scopo annullare il riconoscimento, godimento o esercizio, in condizione di parità dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella sfera politica, economica, sociale o in ogni altro ambito della vita pubblica*".

In questo modo si prendono in esame i modi e le forme in cui il termine viene impiegato nelle pratiche razziste contemporanee mettendo da parte la nozione di razza come categoria analitica ,essendo ogni discussione sulla sua presunta validità fuorviante. In questo senso la "mappatura" del genoma umano dovrebbe aver chiarito definitivamente che la nozione "razza" appartiene al campo dei fenomeni semantici e quindi la presunzione di partire dal biologico per spiegare e classificare ciò che è squisitamente storico e sociale è scientificamente infondato e politicamente rischioso.

### **Negazione della discriminazione razziale / razzismo**

La persistenza del razzismo (o neorazzismo come si possono anche definire le specifiche forme in cui oggi si manifestano l'ideologia, il discorso e le pratiche razziste) è accompagnata sempre più dalla tendenza a negare la sua esistenza. Mary Robinson, Alto Commissario per i Diritti Umani delle Nazioni Unite e Segretario Generale della Conferenza Mondiale ha dichiarato durante la Conferenza Europea che uno degli ostacoli maggiori per far fronte ai problemi del razzismo in Europa deriva proprio dalla sua persistente negazione . Questo aspetto rende particolarmente difficile identificare e far fronte al razzismo/agli atteggiamenti razzisti. La negazione opera a diversi livelli, incluso quello del linguaggio. Termini come " minoranza etnica", "conflitti etnici" " restrizioni all'immigrazione" "nuovi immigrati", sono/possono essere usati per negare o oscurare aspetti razzisti dei comportamenti sociali o delle politiche dei governi (Bellagio Consultation, NU, Ginevra maggio 2000). La categoria di immigrato per esempio che combina criteri "etnici" (relativi alla provenienza geografica) con criteri di classe non è affatto neutra come può sembrare: essa infatti consente di operare una gerarchizzazione all'interno della totalità apparentemente neutra degli stranieri ed è spesso usata in funzione stigmatizzante.

## **Globalizzazione, immigrazione e razzismo**

Le migrazioni internazionali hanno molteplici cause e possono aver luogo per motivi giuridici, politici, economici. Nella fase attuale esse sono principalmente collegate all'andamento dello sviluppo della globalizzazione dell'economia. Anche se un certo numero di persone abbandonano i loro paesi perchè perseguitati o a causa di guerre, la maggior parte provengono da paesi poveri o che affrontano difficili transizioni politiche ed economiche e lasciano i loro paesi di origine nella speranza di trovare migliori condizioni di vita e un lavoro decente e si vedono costrette ad accettare lavori sottopagati, nei settori informali dell'economia senza diritti e tutele e a vivere in case/quartieri degradati.

L'esclusione sociale e la marginalizzazione diventa la dimensione di vita che viene loro imposta da tutti questi elementi. In questo modo alcuni gruppi etnici sono "razzizzati" e il concetto di "razza" o "etnia" finisce per essere usato per indicare differenza, incompatibilità, ostilità, discriminazione. Questi processi di esclusione favoriscono un razzismo strutturale che crea un modello pervasivo di discriminazione in particolare nei confronti dei lavoratori immigranti.

L'OIL stima che sono tra i 130 /150 milioni le persone che vivono temporaneamente fuori dai loro paesi di origine. Di questi circa 95 milioni sono lavoratori migranti (in particolare: 20 milioni in Africa, 17 milioni in Nord America, 12 milioni in Sud America, 9 milioni in Asia e paesi Arabi e 30 milioni in Europa e di questi circa 12 milioni sono donne).

Combattere la discriminazione contro i lavoratori migranti nel mercato di lavoro sta diventando una emergenza mondiale. Per questa ragione M. Robinson ha indirizzato un appello agli imprenditori e ai sindacati perchè lavorino insieme per far fronte a questo tipo di discriminazione particolarmente odiosa, pervasiva e difficile da far emergere senza gli sforzi congiunti delle parti sociali.

Una strategia che veda impegnati i governi e i vari attori del mondo del lavoro in questo campo non è solo di interesse delle parti direttamente coinvolte ma può contribuire in forma determinante nel lungo periodo a sradicare il razzismo e l'intolleranza nei paesi di immigrazione.

Nei lavori preparatori alla Conferenza Mondiale di Durban si è più volte sottolineato che i lavoratori migranti non essendo sufficientemente protetti a livello internazionale e nazionale, sono inevitabilmente più esposti a pratiche discriminatorie. Il sistema virtualmente universale per la protezione dei rifugiati riconosce le violazioni dei diritti civili e politici che hanno dovuto subire nei loro paesi di origine. Lo stesso non accade ai lavoratori migranti per le violazioni dei diritti economici, sociali e culturali (nota del Relatore Speciale delle NU sulle discriminazioni contro i migranti al Comitato preparatorio alla Conferenza Mondiale, Ginevra maggio 2000).

Fin dal 1994 la Commissione Europea sottolineava che la paura dell'immigrazione portava a atteggiamenti discriminatori che non appartengono all'immagine che gli europei hanno di se stessi. Paura confermata ancora nel 1998 nel Rapporto dell'ECRI (Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza) sull'Italia. Secondo un recente rapporto dell'Osservatorio Europeo dei fenomeni razzisti e xenofobia (EUMC) questo atteggiamento sta cambiando e la paura lascia spazio alla tolleranza anche se si tratta molto spesso di tolleranza passiva.

Da più parti ci sono sollecitazioni perché la presenza degli immigranti venga valorizzata, non dimenticando che storicamente i flussi migratori sono conseguenza delle politiche di sfruttamento e dominazione messe in atto in secoli di storia dai paesi occidentali verso i paesi del sud del mondo.

Nel 2000 l'assemblea generale delle Nazioni Unite ha deciso di proclamare il 18 dicembre "Giornata Internazionale del Migrante" per incentivare il riconoscimento del contributo che i migranti danno ai paesi che li ospitano.

M. Robinson ha recentemente sottolineato che è moralmente inaccettabile che mentre le persone nei paesi sviluppati godono di un alto livello di benessere in altri paesi debbano vivere nella miseria.

La "Conferenza Europea contro il razzismo" rileva che una eccessiva insistenza su politiche restrittive di ammissione/immigrazione potrà configurare stereotipi negativi e quindi incidere negativamente sull'integrazione delle persone di nazionalità diversa.

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro sottolinea come le sempre maggiori restrizioni sull'immigrazione portano ad un aumento del traffico di migranti spesso con conseguenze tragiche. Particolarmente colpite sono le donne, secondo le Nazioni Unite dalle 300.000 alle 600.000 donne vengono fatte entrare clandestinamente ogni anno nei paesi dell'UE.

La gravità del fenomeno ha indotto più di 100 paesi a firmare a Palermo nel 2000 la Convenzione contro il crimine internazionale organizzato che è accompagnata da due protocolli, sul traffico delle donne e dei bambini e sul traffico dei migranti.

Secondo un recente studio dell'Ocse se l'Europa vuole continuare a progredire nello sviluppo economico dovrebbe prendere in considerazione il ruolo che l'immigrazione può avere nel ridurre gli effetti dell'invecchiamento progressivo della popolazione, nonché considerarla come una risorsa per far fronte alla scarsità di mano d'opera qualificata.

### **Genere e discriminazione razziale**

Tutte le Conferenze Regionali e il Documento preparatorio delle NU della Conferenza Mondiale danno particolare rilievo alla necessità di *"integrare una prospettiva di genere nelle politiche e nell'azione contro il razzismo..... e di porre attenzione al modo in cui sono trattate le persone che subiscono discriminazioni per cause molteplici"*.

L'effetto combinato del razzismo e della discriminazione di genere sulle donne migranti determina il mancato godimento dei diritti umani fondamentali sia nella sfera pubblica che privata delle donne.

Razzismo e discriminazione di genere sono stati generalmente analizzati separatamente rendendo difficile per le vittime della discriminazione molteplice (o come viene più recentemente definita "intersezionale") vedere riconosciute le violazioni. Non farlo significa in parte rafforzare il ruolo di subordinazione che viene generalmente attribuito alle donne nella società e in parte rendere impossibile trovare i rimedi per prevenire queste violazioni.

A partire dalla Piattaforma di Azione di Pechino (1995) e Pechino + 5 (2000) delle NU (ratificate dall'Italia.) si è cominciato a porre l'accento sulla necessità di comprendere la coesistenza delle forme molteplici di discriminazione e il loro impatto sulle donne. Ma solo in vista della Conferenza Mondiale contro il razzismo si è entrati nel merito della

complessità e dei modi in cui queste forme di discriminazione determinano le posizioni svantaggiate che le donne migranti occupano nelle società che le accolgono.

Sta maturando, a livello internazionale e, anche se più lentamente a livello nazionale, una crescente consapevolezza che la mancanza di analisi delle varie "differenze" che caratterizzano i problemi di differenti gruppi di donne possono pregiudicare la difesa dei diritti che sono invece dovuti a tutte le donne. Così anche se è vero che tutte le donne sono soggette alla discriminazione di genere, è anche vero che altri fattori connessi alle identità sociali delle donne (classe, casta, razza, colore, religione, etnicità, nazionalità) sono "differenze che fanno la differenza" nel modo in cui i vari gruppi di donne sperimentano la discriminazione ( Expert Group Meeting, DAW/NU Zagreb, 2000 ).

Una "differenza che fa la differenza" è senz'altro la condizione di lavoratrice migrante. Anche in questo caso i processi di globalizzazione favoriscono la femminilizzazione dei flussi di lavoro migrante. Sempre più lavoratrici immigranti lasciano i loro paesi da sole con la prospettiva di far ritorno in un periodo breve (Commission on Human Rights ECOSOC /NU, 1999). A questo si aggiunga la crescente importanza delle politiche dei ricongiungimenti familiari almeno per quanto si riferisce ai flussi migratori nei paesi Ocse che contribuisce a far aumentare il numero delle donne migranti .

In Europa in particolare cresce il numero delle donne migranti in situazioni irregolari (Consiglio d'Europa, relazione Com. Diritti Umani/ECOSOC, 1999) e questo le rende ancora più esposte alla violenza, agli abusi sessuali, a condizioni di lavoro senza tutele. Per il CEDAW (Convention Elimination Discrimination against Women, ratificata dall'Italia) tutti gli stati sono responsabili di prevenire le violazioni dei diritti, di investigare e punire gli atti di violenza contro le donne e fare in modo che ci sia un giusto risarcimento.

### **Contributo del CNEL alla Conferenza Mondiale contro il razzismo: alcune proposte**

Sia nel Programma di Azione per l'uguaglianza e la non discriminazione (prima bozza) della Conferenza Mondiale, che nelle Conclusioni e nella Dichiarazione Politica della Conferenza Europea gli Stati si impegnano a dare maggiore impulso al dialogo, *inter alia* con le parti sociali e indicano *le misure per prevenire ed eliminare il razzismo, la discriminazione razziale.....e a monitorarne e valutarne periodicamente i risultati:*  
Tra le misure da prendere in considerazione:

### **Misure giuridiche e ordinamentali nazionali e comunitarie**

Mentre l'Italia ha già provveduto a ratificare le Convenzioni 97 e 143 dell'ILO, nelle quali già si individua una specifica attenzione alla tutela dei lavoratori migranti, non altrettanto è stato ancora fatto dal nostro Paese in relazione alla Convenzione delle Nazioni Unite del 18 dicembre 1990, sulla Protezione dei diritti di tutti i Lavoratori Migranti e delle loro famiglie.

Su quest'ultima Convenzione si stanno dunque concentrando gli sforzi delle NU perchè si raggiungano le 20 ratifiche necessarie per farla entrare in vigore. Anche la Conferenza di Strasburgo (11-12 ottobre 2000), presieduta dal Governo italiano, ha voluto sottolineare l'importanza politica e istituzionale della ratifica.

Nello stesso tempo l'Italia si è dotata di una legislazione (legge 40 del 27 marzo 1998) che accoglie e riconosce pienamente nel nostro ordinamento i principi più avanzati della Convenzione, con la sola esclusione del godimento dei diritti politici, giustificata anche dal fatto che il nostro Paese, solo di recente, ha iniziato a vivere in modo consistente i fenomeni e le aspettative suscitate dall'immigrazione.

In particolare è positivo rilevare come la nuova legislazione italiana sull'immigrazione e la Convenzione ONU muovano da un comune approccio alla tematica della migrazione e della condizione del lavoratore migrante, almeno sui seguenti aspetti fondamentali:

- l'attribuzione di un nucleo di diritti fondamentali (es. salute e istruzione) a tutti i lavoratori migranti e dunque anche a quelli che si trovano in condizione di irregolarità;
- la considerazione del lavoratore migrante non come una persona avulsa da un contesto di relazioni umane, e definita secondo una logica esclusivamente di utilità economica, bensì come entità sociale, perlopiù coinvolto in legami familiari, che devono essere tenuti in considerazione nel Paese di arrivo;
- la promozione di una politica di integrazione per gli immigrati regolari fondata sul principio di parità di trattamento e sulla prevenzione di specifiche azioni positive, alla ricerca di un giusto equilibrio tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale (o eguaglianza di opportunità).

Ciò nondimeno il CNEL considera necessario sollecitare il Governo e il Parlamento alla ratifica della Convenzione, nella considerazione che tale iniziativa non solo servirebbe da stimolo per gli altri Paesi di immigrazione, creando con questi una comune base d'incontro, ma consentirebbe di ancorare alla normativa internazionale i recenti fondamentali sviluppi legislativi per la tutela degli immigrati e, rafforzerebbe quindi la stabilità della condizione giuridica degli immigrati, presupposto indispensabile per una loro migliore integrazione.

Il CNEL ritiene che la ratifica della Convenzione debba avvenire nel quadro di una forte e contestuale iniziativa politica nei confronti dell'Unione Europea, anche alla luce di quanto convenuto fra i Paesi membri con il Trattato di Amsterdam (1999), con gli Accordi di Tampere (1999) e con la Carta dei Diritti definita a Nizza (2000), sostenendo, d'altro canto, la stessa volontà espressa dalla Commissione UE con la comunicazione al Consiglio ed al Parlamento Europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione (novembre 2000).

### **Misure politiche**

La nuova legislazione italiana ha decisamente rinnovato le strategie di azione, puntando su di un forte decentramento di funzioni e di poteri, che attribuisce la responsabilità della

definizione di politiche organiche, idonee per i diversi territori, alle Regioni, alle Province e ai Comuni; l'insieme degli interventi operativi poi, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, viene svolto dagli stessi soggetti istituzionali, ma anche da quelli sociali e da quelli del "terzo settore". Regioni, Province e Comuni sono impegnati, in particolare, ad un salto di qualità dalle tante iniziative solidaristiche delle istituzioni e della società civile a politiche organiche nei territori con particolare riferimento all'incremento lavorativo, all'abitazione, alla sanità, alla istruzione e formazione. Le politiche mirate ai soli cittadini immigrati sono finalizzate a realizzare pari opportunità rispetto ai cittadini italiani in eguali condizioni sociali.

Nel corso degli ultimi anni, dunque, il nostro modello è evoluto da un sistema di buone pratiche solidaristiche, capace di rispondere a ripetute emergenze, verso un sistema articolato di responsabilità istituzionali e sociali.

In questo quadro il CNEL ha svolto direttamente una rilevazione dalla quale emerge come tutte le Forze sociali – rappresentative del mondo del lavoro e di quelli delle imprese – siano direttamente impegnate, nei diversi territori, con propri servizi di tutela per l'inserimento nel lavoro (70%), ma anche con sostegni diretti a favore del godimento dei diritti di cittadinanza sociale (30%), specie nei campi del sostegno per l'abitazione, per l'orientamento scolastico dei figli, per i servizi sanitari, per i trasferimenti di valuta all'estero, per i ricongiungimenti familiari. Tutte queste attività si svolgono in stretta collaborazione con le Istituzioni locali, e in raccordo con le Associazioni rappresentative degli stessi lavoratori immigrati. Il 33% delle Forze Sociali, poi, dichiara di voler incrementare queste attività nel prossimo futuro. I dati raccolti consentono di stimare in circa 600 mila i lavoratori stranieri regolari direttamente assistiti dalle Forze Sociali nell'ultimo anno, mentre gli "irregolari" ammontano a circa 50 mila. L'attività pubblica di sensibilizzazione e informazione nelle comunità locali è così intensa che, in media, ogni settimana si svolge una iniziativa pubblica, promossa da almeno una Organizzazione sociale, in ciascuna provincia italiana.

Significativa è poi l'attività svolta dalle Forze Sociali, nel quadro degli accordi intersindacali, sul terreno della contrattazione collettiva mirata al riconoscimento dei diritti dei lavoratori stranieri e su quello della concertazione territoriale per le politiche sociali di integrazione. Sono ben 14 i Contratti collettivi nazionali di lavoro che dispongono in tal senso valorizzando collaborazioni interistituzionali, concertazione sociale e l'apporto nella gestione degli interventi del privato sociale, del terzo settore.

Nel complesso dunque anche una rilevazione svolta dal CNEL conferma l'evoluzione complessiva del sistema prima richiamata, secondo la quale: le politiche istituzionali sono soprattutto mirate ad assicurare agli stranieri la parità dei diritti, è sempre più forte la collaborazione interistituzionale tra i diversi livelli e le diverse responsabilità funzionali, cresce la pratica della concertazione sociale animata dalle Parti Sociali; si rafforza la capacità di rappresentanza e di partecipazione delle stesse Associazioni dei lavoratori stranieri, si consolida e si precisa il ruolo del "terzo settore" ad integrazione di quello degli altri attori.

In conclusione il CNEL ritiene che questo sistema di responsabilità e di "buone pratiche" delle Forze Sociali, faticosamente costruito e in corso di pieno dispiegamento, debba essere sostenuto e implementato da tutti gli Attori istituzionali e sociali come una rilevante conquista e risorsa collettiva di tutto il Paese, necessaria per la crescita



economica come valido strumento per contrastare qualunque tentativo di discriminazione razziale, di xenofobia e di intolleranza.

### **Misure operative**

In questo articolato quadro, in positiva evoluzione, il CNEL, nell'ambito delle proprie attribuzioni, ritiene di dover rafforzare quanto è già venuto svolgendo negli ultimi anni, prima con l'impegno di una Consulta mirata a favorire il dialogo e il confronto con le Associazioni degli immigrati e con gli organismi istituzionali e solidaristici più attivi, poi, a seguito dei compiti riconosciuti dalla nuova legge, con la costituzione di un apposito Comitato per l'immigrazione e dell'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione sociale degli stranieri.

Le attività svolte dal CNEL si sono, in particolare, orientate al monitoraggio dei processi reali, sul piano istituzionale, sociale e contrattuale, al costante sostegno allo sviluppo del confronto e del partenariato locale istituzionale sociale, all'accompagnamento dei percorsi innovativi e della crescita delle responsabilità sociali, alla promozione e diffusione delle "buone pratiche" sul territorio.

Nell'ambito di queste funzioni hanno visto la luce, tra le altre, iniziative significative legate all'informazione e alla comunicazione sulla nuova legge; al rafforzamento mirato delle banche dati in materia di contrattazione, di mercato del lavoro, di associazionismo dei lavoratori immigrati; allo svolgimento di specifiche indagini sulla condizione concreta dei lavoratori e delle lavoratrici nei posti di lavoro, sulle condizioni dei lavoratori stagionali, sulle condizioni delle famiglie immigrate. Tra i prossimi impegni il CNEL ritiene poi di dover precisare quello di forte impulso, anche attraverso la sensibilizzazione delle Parti Sociali, alla integrazione di un punto di vista di genere in tutte le politiche dei flussi migratori e alla costituzione degli Osservatori antirazziali regionali, previsti dalla legge nazionale, e in ritardo, anche per via della insufficiente iniziativa legislativa delle Regioni.

Inoltre il CNEL intende essere parte attiva e offrire un proprio contributo, nel quadro dell'applicazione della Dichiarazione Comune (UNICE, CES, CEEP) per la prevenzione della discriminazione razziale e per la promozione della parità di trattamento sul luogo di lavoro, avvalendosi delle metodologie standard definite dall'OIL per individuare le possibili forme di discriminazione degli immigrati nel lavoro, contribuendo, in proposito, al necessario accordo tra il Ministero del Lavoro e l'OIL.

Tutti i punti sopramenzionati costituiscono altrettanti impegni, già avviati, che il CNEL intende consolidare e ampliare - per accrescere la conoscenza dei fenomeni e per avanzare proposte concrete per politiche antidiscriminatorie, con particolare riferimento alle condizioni dei lavoratori e delle loro famiglie - in collaborazione con il Governo nazionale, con quelli regionali e locali, con le Forze Sociali e con tutti i soggetti impegnati in questo campo.

Roma, 28 giugno 2001



**CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

*Schema di osservazioni e proposte*

**L'impegno per contrastare il razzismo, l'intolleranza, la  
discriminazione nel mondo del lavoro**

Allegato n.1

Assemblea  
28 giugno 2001

**Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**  
*Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione  
sociale degli stranieri*

**La Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di  
tutti i lavoratori emigranti e dei membri delle loro famiglie  
(Convenzione ONU)  
e legislazione italiana in materia di immigrazione**

## Il contesto mondiale delle migrazioni

La dimensione del fenomeno migratorio nel corso degli ultimi anni è andata assumendo sempre maggiore importanza, tanto da farne uno dei più rilevanti problemi su scala mondiale: non esiste ormai paese al mondo che non ne sia toccato.

Questa mobilità, che nel corso della storia è stata fonte di scontri ma ancor di più di confronto e di stimolo, non riesce a svilupparsi in condizioni di accettabile normalità. Da un lato, nella maggior parte dei paesi del mondo, la situazione di sottosviluppo opera come una causa permanente di pressione migratoria. D'altro lato, ad appesantire un contesto della mobilità, già così precaria, si aggiungono i movimenti forzati di popoli per ragioni etniche, religiose e politiche. In questo modo non solo sono alimentati i flussi dei richiedenti di asilo e di profughi, come sta avvenendo nei Balcani, ma gli strascichi sono tali da generare per anni dalle aree coinvolte, un esodo consistente e in gran parte inarrestabile con grave pregiudizio di un ordinato governo dei flussi.

## La Convenzione ONU

I fondamentali diritti umani dei migranti sono troppo facilmente violati o ignorati. Questo è maggiormente vero per coloro che non rientrano in quelle categorie alle quali generalmente è assicurata protezione legale (rifugiati, lavoratori regolari, studenti). La violazione dei loro diritti contribuisce ad aumentare la disgregazione sociale e indebolisce il rispetto dell'autorità della legge.

Nel riconoscere la necessità di definire e sostenere esplicitamente i diritti umani dei migranti, le Nazioni Unite hanno creato la **Convenzione internazionale per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie**, approvata il 18 dicembre 1990 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

L'importanza di questa Convenzione può essere riassunta in sei punti:

1. La Convenzione considera i lavoratori migranti non come mera forza lavoro o entità economiche, ma come entità sociali con le loro famiglie e che hanno perciò diritti, compreso quello del **ricongiungimento familiare**.
2. La Convenzione riconosce che i lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie, essendo stranieri non residenti in transito o in condizioni di lavoro precario, non sono protetti. I loro diritti spesso non sono contemplati dalla legislazione nazionale dello stato ospitante o del loro stesso stato di origine;
3. La Convenzione stabilisce, per la prima volta, una **definizione internazionale** del lavoratore migrante, delle varie categorie di lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie. Stabilisce anche **standard internazionali** di protezione attraverso l'elaborazione di particolari diritti umani dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie;
4. I **diritti umani fondamentali sono estesi a tutti i lavoratori migranti, sia regolari che irregolari**, mentre **diritti umani supplementari sono riconosciuti ai lavoratori migranti regolari** e ai membri delle loro famiglie, nella fattispecie uguaglianza di trattamento con i lavoratori nazionali rispetto ad istanze legali, politiche, economiche sociali e culturali.
5. La Convenzione internazionale vuole avere un ruolo importante nella prevenzione e **nell'eliminazione dello sfruttamento di tutti i lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie** per porre fine a situazioni di illegalità, clandestinità e irregolarità.
6. La Convenzione cerca di stabilire **standard minimi** di protezione per i lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie che siano **universalmente riconosciuti**. La Convenzione vuole essere uno strumento che incoraggi quegli Stati privi di standard nazionali ad uniformare la loro legislazione agli standard internazionalmente riconosciuti.

Le risposte che possono venire dalla convenzione ONU sui lavoratori migranti sono le seguenti:

**a) Verso uno standard internazionale di protezione**

Il primo messaggio della Convenzione ONU è che il migrante, prima ancora di essere destinatario di normative repressive, o essere considerato una forza lavoro o entità economica, è un **soggetto di diritti fondamentali**. Questi diritti vanno individuati tenendo conto che le migrazioni sono un processo da prendere in considerazione nel suo complesso.

Il secondo messaggio della Convenzione ONU è che l'elaborazione giuridica non si esaurisce a livello di enunciati concettuali, ma deve inglobare in maniera sempre più sostanziale la **fase applicativa**.

**b) Anche i migranti irregolari soggetti dei diritti (artt. 8-35 della Convenzione)**

Vediamo innanzitutto la portata innovativa di questo strumento internazionale per quanto riguarda il binomio "migrante - soggetto di diritti".

La convenzione dell'ONU ribadisce che le persone implicate nei flussi migratori, anche se in prevalenza si spostano per motivi economici, sono soggetti di diritti fondamentali e perciò inalienabili, come del resto in precedenza sancito da altre convenzioni internazionali e dalla stessa Corte costituzionale. L'ispirazione di base della Convenzione dell'essere riferita alla indivisibilità dei diritti dell'uomo tra i quali vanno inclusi sia quelli civili e politici sia quelli economico-sociali.

E' coerente con questa impostazione il fatto che la Convenzione ONU attribuisca dei diritti, seppure in **misura differenziata, a tutti i lavoratori migranti e ai loro familiari a prescindere dalla titolarità o meno di una autorizzazione sulla base delle normative nazionali**.

Infatti la definizione di lavoratori migranti, che non per niente è risultata molto laboriosa, e quanto mai ampia e include "le persone che eserciteranno, esercitano o hanno esercitato un'attività retribuita in uno Stato di cui non sono cittadini".

Un altro aspetto innovativo della convenzione consiste nel prendere in considerazione tutte le fasi del processo migratorio, dai preparativi fino al rientro, individuando per ogni fase quali sono i diritti da tutelare. E' questo il primo strumento internazionale a livello mondiale, che è imperniato su una visione globale del problema.

A tutti i lavoratori migranti, e ai loro familiari, quindi anche a quelli in situazione irregolare, vengono garantiti i diritti dell'uomo, definizione tutt'altro che nominalistica perché comporta (artt. 8-35 della Convenzione):

- sia l'attribuzione in positivo di una molteplicità di diritti riguardanti: lo spostamento, la vita, la libertà di coscienza di religione e di espressione, la libertà e la sicurezza personale, l'accesso alla tutela consolare, la personalità giuridica, la partecipazione associativa per difendere gli interessi economici, sociali e culturali, le cure mediche urgenti, l'identità culturale, l'accesso all'educazione, il trasferimento dei propri risparmi.
- sia una serie di divieti intesi a evitare ogni tipo di asservimento; in materia di lavoro (schiavitù, lavoro forzato e obbligatorio); di interferenze arbitrarie o illegali; di privazione arbitraria dei beni; di detenzione (che dev'essere risocializzante e perciò ispirata ai principi umanitari); di trattamento giudiziario, di pena e di detenzione; di sequestro e distruzione dei documenti personali; di espulsione collettiva; di trattamento discriminatorio in materia di lavoro e di previdenza rispetto agli autoctoni.

Gli unici limiti, cui è soggetta questa ampia e generalizzata attribuzione di diritti, sono i seguenti:

- da una parte il contenuto della convenzione non dev'essere inteso come l'equivalente di una sanatoria (art. 35), salvo restando l'impegno a recuperare le situazioni di irregolarità anche mediante la possibilità di regolarizzazione (art. 69).
- d'altra parte anche il soggetto beneficiario di tali diritti è obbligato a conformarsi alla normativa dello stato ospitante (art. 34).

Ovviamente la regolarità è una situazione incentivante dei diritti.

Merita essere sottolineato che il migrante sprovvisto di autorizzazione al soggiorno viene definito irregolare ma non illegale, essendo questa una qualifica la cui attribuzione spetta più propriamente all'istanza giudiziaria.

### c) Tutela più pregnante dei migranti regolari ( artt. 36 – 63 Convenzione)

Secondo la Convenzione ONU i lavoratori migranti e i loro familiari che si trovano in situazione regolare, oltre ai diritti dell'uomo spettanti ad ogni persona, godono di ulteriori diritti da ritenersi per l'appunto specificamente connessi con la loro situazione di regolarità (art. 36-56 Convenzione):

Questa parte della Convenzione è di grande interesse perché non solo delinea in positivo ulteriori livelli di tutela, ma sul piano concettuale porta ad avvicinare la figura del migrante a quello del cittadino e impegna gli Stati a rispettare il principio della dignità umana nella regolamentazione delle condizioni di vita e di lavoro dei migranti in situazione regolare (art. 70).

Una serie di diritti è maggiormente centrata sul migrante come lavoratore ospite (libera circolazione, assenze temporanee, uguaglianza di trattamento, ricongiungimento familiare, scolarizzazione dei figli, insegnamento della lingua e cultura materna, trattamento fiscale, ricerca del lavoro, espulsione) mentre altri lo configurano come cittadino (diritto a partecipare alle elezioni dello Stato di origine, diritto a strutture di consultazione e di rappresentanza e, dove previsto, diritto di partecipazione alla vita politica; diritto di partecipazione alla vita culturale). Il ricongiungimento familiare, a dire il vero, non si configura come un vero e proprio diritto, ma a ciò ha posto rimedio la Convenzione di New York del 1991 sul diritto dei minori.

L'originalità riscontrata in questo strumento dell'ONU non consiste solo nell'enunciazione della gamma dei diritti ma anche nella definizione dei percorsi che devono garantire la loro concreta attribuzione.

La Convenzione ONU, facendo tesoro delle esperienze del passato per non confinare a livello formale gli standards più avanzati di tutela dei migranti, contiene accorgimenti operativi più efficaci quali:

- la costituzione di servizi per trattare le questioni relative alle migrazioni internazionali e essere così di supporto a una più adeguata formulazione delle politiche (art. 65);
- la cooperazione per evitare i flussi clandestini e l'impiego illegale con sanzioni efficaci in caso di scorretta informazione, di organizzazione di traffici, di istigazione alla violenza contro i migranti, di assunzione abusiva da parte dei datori di lavoro (art. 68);
- l'impegno di ciascun Stato ad adottare i provvedimenti legislativi e di altra natura necessari per l'applicazione della convenzione (art. 83), l'impegno a non esercitare pressioni sui lavoratori migranti e sui loro familiari perché si astengano o rinuncino in via contrattuale ai diritti riconosciuti dalla convenzione (art. 82) e l'impegno a garantire sempre la possibilità di ricorso in caso di violazione dei diritti (art. 83);
- la previsione di consultazione e cooperazione tra gli Stati per promuovere più adeguate condizioni di trattamento sotto molteplici aspetti (art. 64, 66, 70, 71);
- il divieto di aderire alla convenzione solo per alcune parti o per alcune categorie (art. 88);
- l'istituzione di un Comitato per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei loro familiari (art. 72-78), incaricato di redigere un rapporto annuale sull'applicazione della convenzione, di esaminare i rapporti dei singoli Stati e le loro eventuali comunicazioni di inadempimento di obblighi, di ricevere le comunicazioni di privati che denunciano le violazioni dei loro diritti individuali stabiliti dalla convenzione, perché la questione non sia

all'esame di un'altra istanza internazionale e siano stati già esauriti in tempi ragionevoli tutti i ricorsi interni allo stato interessato.

Non è escluso che ad aver resa difficile la fase di ratifica della Convenzione sia stata proprio la previsione di una serie di vincoli nei confronti dell'autorità legislativa dei vari Stati.

Perché la Convenzione ONU diventi effettiva è necessario che 20 Stati membri delle Nazioni Unite ratifichino la Convenzione. Finora solo nove stati hanno ratificato o approvato la Convenzione: Bosnia-Herzegovina, Capo Verde, Colombia, Egitto, Marocco, Filippine, Seychelles, Sri Lanka e Uganda. Il Cile e il Messico, firmando la Convenzione, hanno fatto un primo passo verso la ratifica.

La decisione delle Nazioni Unite di stilare e adottare questa Convenzione rappresenta un forte appello alla comunità internazionale sulla necessità di una maggiore protezione dei diritti dei migranti. Ora quella decisione deve essere resa effettiva attraverso la ratifica e la legislazione nazionali.

## **Il panorama italiano in materia di immigrazione**

Il fenomeno immigratorio inizia a manifestarsi in Italia intorno agli anni '70.

Nel 1981 l'Italia ratifica, con legge n. 158/1981, la Convenzione n. 143/1975 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) sulla promozione dell'uguaglianza di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti. Alla fine del 1986, in attuazione della suddetta Convenzione, il Parlamento approva la legge n. 943/1986, destinata a regolamentare l'attività lavorativa dello straniero in Italia.

Nel febbraio 1990, è emanata la legge n. 39, c.d. "legge Martelli", che disciplina le modalità di ingresso dello straniero in Italia, disciplina il rilascio, il rinnovo e la revoca del permesso di soggiorno e, nel caso di espulsione dello straniero dal territorio italiano, garantisce una maggiore tutela giurisdizionale. Essa introduce, infine, norme sui rifugiati proclamando la totale adesione alla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiato, ratificata in Italia con legge n. 722/1954, mediante l'abolizione della riserva geografica che l'Italia aveva posto per il riconoscimento di tale status.

Nel 1993, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, pur essendo la legislazione in materia di immigrazione un argomento riservato alla sfera di sovranità degli Stati membri, essi comunque s'impegnano ad armonizzare le politiche nazionali e di conseguenza, alla revisione della normativa sull'immigrazione. Attualmente, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, le materie dell'immigrazione, dell'asilo e dei visti sono inserite nel pilastro comunitario. Ciò comporta per l'Unione europea la possibilità di adottare misure vincolanti per tutti i Paesi.

Nel febbraio 1997, è presentato alla Camera dei Deputati un disegno di legge poi convertito in legge n. 40/1998 recante " *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*", entrata in vigore il 27 marzo 1998.

L'obiettivo della legge (attualmente Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs 286/1998) è costituito da tre punti principali:

- una più efficace programmazione dei flussi d'ingresso in Italia per lavoro,
- il contrasto all'immigrazione illegale,
- l'incremento delle misure di effettiva integrazione degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, attraverso norme che garantiscono una serie di **diritti di cittadinanza sociale** (diritto al lavoro e al ricongiungimento familiare, diritto all'assistenza sanitaria, allo studio, all'abitazione, all'assistenza sociale).

E' importante sottolineare che, tra i principi fondamentali, la legge prevede che i diritti fondamentali della persona umana sono riconosciuti indiscriminatamente nel territorio dello Stato e alla frontiera a tutti gli stranieri, indipendentemente dalla regolarità o meno dell'ingresso

o del soggiorno. Agli stranieri regolarmente soggiornanti si assicura pienezza di diritti in materia civile nell'ambito della disciplina del Testo unico e delle convenzioni internazionali e in attuazione della Convenzione dell'OIL n. 143 /1975, l'Italia garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti in Italia e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani. Si riconosce il diritto alla partecipazione alla vita pubblica locale, secondo quanto previsto dalla Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale.

## **Confronto tra la Convenzione ONU e la normativa italiana in materia di immigrazione**

Le ragioni della mancato dibattito intorno alla ratifica della Convenzione risiedono proprio nella mancanza, fino all'approvazione della legge 40/1998 "Norme sulla condizione dello straniero in Italia" ( oggi Testo unico sull'immigrazione) , di una legislazione organica sull'immigrazione . Non si poteva dunque prefigurare l'adesione dell'Italia ad uno strumento di diritto internazionale quale questa Convenzione, che intende definire ambiti di tutela molto precisi e dettagliati della condizione giuridica del lavoratore migrante, vincolanti per gli Stati e non solo a livello di principi.

Anche negli altri paesi dell'Unione Europea non hanno firmato la convenzione, che pertanto non è entrata in vigore, abbisognando quanto meno di 20 strumenti di ratifica. Una forte resistenza è emersa nell'ambito degli altri paesi industrializzati, perché la ratifica comporta il recepimento di contenuti nuovi, l'adeguamento della normativa interna e una lotta più decisa allo sfruttamento amento dell'immigrazione irregolare unitamente ad una maggiore tutela dei soggetti coinvolti in questi flussi.

Tali ragioni impeditive , di coerenza o compatibilità del quadro normativo interno rispetto agli obblighi internazionali scaturenti dall'eventuale adesione alla Convenzione, sono sicuramente superate con l'entrata in vigore della legge n. 40/1998 , poi confluita nel Testo unico.

**E' positivo rilevare come la legislazione italiana sull'immigrazione e la Convenzione ONU muovono da un comune approccio alla tematica della migrazione e della condizione del lavoratore migrante, almeno sui seguenti aspetti fondamentali:**

- L'attribuzione di un nucleo di diritti fondamentali a tutti i lavoratori migranti **e dunque anche a quelli che si trovano in condizione di irregolarità;**
- La considerazione del lavoratore migrante non come persona avulsa da un contesto di relazioni umane e definita secondo una logica esclusivamente di utilità economica bensì **come entità sociale, perlopiù coinvolto in legami familiari, che devono essere tenuti in considerazione nel paese di arrivo;**
- La promozione di una **politica di integrazione** per gli immigrati regolari fondata sul principio di parità di trattamento e sulla previsione di specifiche azioni positive, alla ricerca di un giusto equilibrio tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale (o eguaglianza di opportunità).

Per quanto concerne il primo aspetto, la Convenzione utilizza una definizione di lavoratore migrante che ricomprende **tanto quelli regolari che gli irregolari** assegnando a questi ultimi comunque un paniere di diritti essenziali ed irrinunciabili (quelli compresi nella parte III), ai quali debbono essere aggiunti per i regolari i diritti nel campo economico, sociale e culturale finalizzati all'integrazione nel paese di arrivo.

Sulla condizione dei lavoratori irregolari, vale la pena ricordare che una consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana maturata a partire dalla fine degli anni '60



aveva già riconosciuto l'applicazione del principio di uguaglianza allo straniero, anche irregolare, limitatamente all'ambito dei diritti inviolabili dell'uomo così come identificati in conformità dell'ordinamento internazionale. Ciò nonostante, per lunghi anni non si era andati aldilà di mere affermazioni di principi, per cui solo di recente, prima del varo della normativa organica sull'immigrazione, importanti diritti fondamentali della persona sono stati resi ufficialmente accessibili anche agli stranieri irregolari, **come quello all'istruzione obbligatoria ovvero alle prestazioni sanitarie urgenti ed essenziali e di tutela della maternità e gli interventi di medicina preventiva.** Tuttavia si trattava di aspetti disciplinati sulla base di provvedimenti amministrativi, ordinanze o circolari ministeriali, sempre dunque revocabili a discrezionalità dell'esecutivo. Solo con la legge n. 40/1998 ( artt. 35 e 38 Testo unico) , queste previsioni sono assunte al rango di vere e proprie norme legislative, che soddisfano appieno gli standard fissati dalla Convenzione ONU (artt. 28 e 30 - istruzione obbligatoria e tutela della salute).

La legge n. 40/1998 ha profondamente innovato la legislazione in materia di immigrazione proponendosi come normativa organica, che tratta non più solo gli aspetti dell'ingresso e del soggiorno, ma precisa in maniera compiuta i diritti sociali e civili dell'immigrato e gli strumenti volti alla sua integrazione socio-culturale.

Al riguardo, le disposizioni in materia di **assistenza sanitaria, di istruzione, di alloggio e assistenza sociale** contenute nel nuovo Testo unico (artt. 34, 38, 40 e 41 ) soddisfano completamente gli standard contenuti nella Convenzione ONU (artt. 43 e 45).

La considerazione del migrante come persona e soggetto sociale, fruitore dunque di una serie di diritti che ne salvaguardino la complessità della personalità e dignità umana, e non come semplice entità economica, accomuna tanto l'approccio del legislatore italiano quanto quello usato dagli estensori della Convenzione ONU. Ciò si rivela innanzitutto nella portata aperta e garantista della disciplina del **ricongiungimento familiare** nella nuova legislazione italiana (artt. 29 e 30 Testo unico), sia per quanto concerne la sfera dei beneficiari, sia nelle modalità procedurali per l'esercizio concreto del diritto, sia per la previsione delle forme di ricorso in sede giurisdizionale (il rimando al giudice civile anziché a quello amministrativo sottolinea la natura di diritto soggettivo che si è voluto assegnare alla coesione familiare dell'immigrato). Si può pertanto affermare che **trova piena rispondenza il principio della salvaguardia dell'unità della famiglia** come base naturale e fondamentale della società, proclamato dall'art. 44 della Convenzione ONU.

Ugualmente, nella legislazione italiana trova collocazione il principio per cui la **perdita del posto di lavoro non deve implicare l'automatica revoca del permesso di soggiorno del lavoratore migrante**; principio contenuto nell'art. 49 della Convenzione ONU, che stabilisce ulteriormente il diritto del lavoratore migrante ad usufruire di un periodo di tempo minimo per trovare una nuova occupazione, identificato in quello corrispondente al godimento dell'indennità di disoccupazione.

La legislazione italiana, peraltro già vincolata dagli standard ed obblighi della Convenzione OIL n. 143 che il nostro paese ha ratificato e reso esecutiva fin dal 1981, rispetto ai quali dunque la Convenzione ONU nulla aggiungerebbe . Ricordiamo che l'art. 2, c. 3 del Testo unico prevede che in attuazione della Convenzione dell' Oil n. 143 /1975, **l'Italia garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani.**

L'art. 22, c. 9 del Testo unico precisa che in caso di **perdita del posto di lavoro**, lo straniero possa conservare il diritto all'iscrizione alle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno e, comunque, per un periodo non inferiore ad un anno. Di conseguenza, gli standard minimi della Convenzione OIL n. 143 risultano soddisfatti, anche se tale disposizione non salvaguarda sufficientemente l'immigrato dal rischio che la sua permanenza legale in Italia sia esposta alle variabili contingenze del ciclo economico, visto anche la norma di cui agli artt. 5, c.5 del Testo unico che sostanzialmente vincola il rinnovo del permesso di soggiorno alla dimostrazione dell'autosufficienza economica e, alla luce della

situazione del mercato del lavoro in Italia, caratterizzato da una significativa incidenza del settore "informale" (lavoro nero) nel quale opera la manodopera meno protetta e meno qualificata, come quella immigrata.

La Convenzione ONU ha raccolto anche le critiche di taluni studiosi che vi hanno ravvisato una riproposizione di quanto già in gran parte contenuto nelle Convenzioni OIL aventi per oggetto le migrazioni per motivi di lavoro e il trattamento dei lavoratori migranti (la n. 97 del 1949 e la già citata n. 143/1975). In taluni casi, anzi, **le Convenzioni OIL prevedono un trattamento migliore**. Ad esempio non trova rispondenza nella Convenzione ONU quanto invece previsto all'art. 8 par. 1 della Convenzione OIL n. 97/1949 che comporta il divieto di espulsione o di revoca del permesso di soggiorno dello straniero che sia rimasto vittima di malattia o infortunio da cui derivi l'impossibilità a procurarsi i mezzi di sostentamento.

L'adesione dell'Italia alle convenzioni OIL fa sì che molti dei principi e delle prescrizioni contenuti nelle disposizioni della parte IV della Convenzione ONU relativa ai diritti dei migranti in condizione regolare **sono già immediatamente applicativi in Italia**. Il legislatore italiano, peraltro, ha voluto andare ancora più in là rispetto agli stessi standard di parità di trattamento ed eguaglianza di opportunità nell'accesso all'occupazione dei lavoratori migranti regolarmente soggiornanti di cui all'art. 8 della Convenzione OIL n. 143, stabilendo per gli stranieri la garanzia del **godimento dei diritti in materia civile in condizioni di piena uguaglianza con i cittadini italiani** (art. 2, c. 2 Testo unico). Così ha riconosciuto di recente la Corte Costituzionale, con sentenza n. 454/1998, dichiarando illegittima la posizione del Ministero del Lavoro che si ostinava a negare, anche dopo l'entrata in vigore della nuova legge, **l'accesso degli stranieri regolarmente soggiornanti invalidi civili al collocamento**, che costituisce una forma di intervento promozionale all'accesso al diritto al lavoro di particolari categorie svantaggiate perlopiù per effetto di handicap fisici e/o psichici.

Anche in questo caso, pertanto, **emerge come la legislazione interna e gli obblighi internazionali già assunti dal nostro Paese, sono pienamente corrispondenti ai criteri della Convenzione ONU**, che nulla aggiungerebbe al riguardo in caso di adesione, ratifica ed entrata in vigore per l'Italia di questo strumento.

**CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

*Schema di osservazioni e proposte*

**L'impegno per contrastare il razzismo, l'intolleranza, la  
discriminazione nel mondo del lavoro**

Allegato n.2

Assemblea  
28 giugno 2001

C.N.E.L.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

LE INIZIATIVE PER CONTRASTARE IL RAZZISMO,  
L'INTOLLERANZA, LA XENOFOBIA, LA DISCRIMINAZIONE NEL  
MONDO DEL LAVORO

*Le attività delle Forze sociali in Italia*

*Rapporto preliminare dell'indagine*

*( Prima bozza )*

## INDICE

### *Premessa*

1. La presenza dei lavoratori stranieri:  
politiche di integrazione e possibili forme di discriminazione
2. L'indagine del Cnel tra le Forze sociali:  
obiettivi e finalità
3. Il modello italiano:  
dimensione locale, pluralismo degli attori e servizi "reali" diffusi

### *I dati dell'indagine*

1. La tipologia di servizi offerti dalle Forze sociali sul territorio per favorire l'integrazione dei lavoratori stranieri e contrastare le forme di razzismo e discriminazione
2. La tipologia di servizi che le Forze sociali intendono attivare o rafforzare nel prossimo futuro sul territorio
3. La valutazione delle Forze sociali circa l'adeguatezza dei servizi offerti rispetto alle problematiche dell'area territoriale
4. La tipologia dei servizi offerti dalle Forze sociali maggiormente richiesti
5. Il numero medio dei soggetti che ha usufruito dei servizi offerti dalle Forze sociali sul territorio
6. Come definiscono il loro impegno a livello locale le Forze sociali
7. Il numero delle azioni significative svolte nell'ultimo anno dalle Forze sociali
8. Il numero delle iniziative organizzate e sostenute nel corso dell'ultimo anno dalle Forze sociali
9. Le principali problematiche nell'applicazione della normativa di riferimento, evidenziate dalle Forze sociali
10. I soggetti con cui collaborano le Forze sociali a livello locale
11. Come valutano le Forze sociali l'attività svolta dai soggetti con cui collaborano a livello locale
12. Le altre iniziative promosse dalle Forze sociali direttamente o insieme ad altri soggetti
13. Come definiscono le Forze sociali l'atteggiamento della comunità locale
14. Come definiscono le Forze sociali l'atteggiamento dei mezzi d'informazione locali
15. La collaborazione delle Forze sociali con le istituzioni pubbliche rispetto alle pratiche amministrative di espulsione e per il rispetto dei fondamentali diritti umani e civili
16. Altri fenomeni preoccupanti di discriminazione di categorie sociali

### *L'impegno contro la discriminazione attraverso la contrattazione collettiva nazionale e territoriale*

### *Appendice*

- Il campione dell'indagine

## PREMESSA

La tutela dei diritti umani fondamentali è elemento costitutivo di ogni Paese civile, rispetto al quale anche la comunità internazionale è, fin dall'origine, impegnata per la sua salvaguardia attraverso l'individuazione di provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, le religioni, gli handicap, l'età o altre convinzioni e tendenze personali: una varietà di motivi con diverse intensità di manifestazione che non legittima nessuna forma di tolleranza, per evitare qualsiasi misura dilatoria o di copertura.

Oltre alle motivazioni etiche e morali che rendono deprecabile ogni forma di discriminazione, questa va considerata come un reale ostacolo alla coesione economica e sociale ed allo sviluppo stesso delle realtà coinvolte, il cui costo economico, oltretutto sociale, appare sempre più manifesto.

I Paesi dell'area occidentale ed europea che hanno saputo integrare un significativo numero di stranieri, hanno infatti acquisito, da queste nuove energie, una dimensione economica e sociale di grande rilievo.

L'Italia, comunque, nella sua recente esperienza di Paese di immigrazione, ha manifestato una rilevante e diffusa capacità di tolleranza e di graduale integrazione. I fenomeni reali di discriminazione e di razzismo non hanno mai, infatti, assunto le caratteristiche più gravi, manifestatesi in altri contesti occidentali.

In questo quadro, indubbiamente positivo e peculiare, emergono invece aspetti meno evidenti che, se non adeguatamente affrontati, potrebbero cristallizzare vere forme di discriminazione.

E' il caso, ad esempio, del divario esistente tra i livelli di formazione conseguita da molti lavoratori stranieri e le "basse qualifiche" di lavoro effettivamente svolte.

Così come avviene, più in generale, per la condizione delle donne straniere immigrate, sostanzialmente impiegate in posizioni lavorative modeste e senza prospettive evolutive.

Piuttosto, poi, nel nostro Paese emergono, di tanto in tanto, vere e proprie ondate di allarme sociale di fronte al fenomeno dell'immigrazione e alle difficoltà persistenti in un più rigoroso controllo dell'ingresso dei clandestini.

L'allarme sociale si riflette direttamente sull'incremento della domanda di sicurezza individuale favorendo, in molti casi, una spirale di incontrollata emotività. Alla creazione di questo clima, un contributo non irrilevante viene anche dal circuito dei mass-media, come gli stessi dati dell'indagine CNEL confermano.

Questa rilevazione del CNEL ha voluto verificare il lavoro di servizio, di tutela e di rappresentanza, che le Forze Sociali – nel mondo del lavoro e in quello delle imprese – concretamente svolgono.

Ne è risultato un universo di "buone pratiche", offerte spesso in collaborazione con le Istituzioni locali, mirate ad un sostegno forte alla integrazione lavorativa e al godimento dei diritti di cittadinanza sociale. Un insieme di attività che, indubbiamente, contribuisce in modo decisivo a concretizzare i processi di integrazione sociale ed a diminuire, così facendo, anche le preoccupazioni emotive della società e/o anche talune concrete difficoltà.

Inoltre, la rilevazione dà conto anche dei primi risultati raggiunti dalla contrattazione nazionale e territoriale in tema di maggiore attenzione ai diritti dei lavoratori stranieri.

## 1. La presenza dei lavoratori stranieri: politiche di integrazione e possibili forme di discriminazione

Sebbene tutti gli Stati abbiano una normativa specifica per favorire l'integrazione degli stranieri, e gli Organismi sovranazionali abbiano sancito principi anti-discriminazione, il problema di una reale efficacia delle **politiche attive di integrazione** emerge come una delle priorità dei Governi di tutti i Paesi industrializzati.

Per molto tempo l'Europa non si è preoccupata delle conseguenze di lungo termine dell'immigrazione. I primi interventi - anche quelli del Governo italiano - erano ispirati a logiche d'emergenza sul piano sociale, volte prevalentemente ad arginare i flussi di ingresso.

Ma oggi - che l'immigrazione si va sempre più configurando come un fenomeno strutturale dei Paesi più sviluppati - si è passati a una pianificazione degli interventi più complessiva, mirata ad affrontare le forti ripercussioni economiche e sociali del fenomeno rispetto alla realtà italiana: ciò postula una strategia che tenga in debito conto i problemi del tasso di natalità e dell'invecchiamento della sua popolazione.

Ciò, evidentemente ha visto il passaggio ad un atteggiamento di grande attenzione e disponibilità da parte delle istituzioni anche al fine di evitare tentazioni striscianti di "chiusura" nell'opinione degli italiani.

Un atteggiamento di possibile chiusura verso i cittadini immigrati dettato, fondamentalmente, dalla preoccupazione di garantirsi un accesso privilegiato alle risorse e ai beni pubblici e alle opportunità disponibili sul mercato del lavoro e dell'alloggio, settori che da sempre animano la conflittualità interna.

E' per tale motivo che le amministrazioni locali, nell'approntare politiche e servizi per gli stranieri, utilizzano una strategia fondata sulla maggiore **"invisibilità e silenzio"** possibile, consapevoli che le risorse dirottate su questo fronte - benché ampiamente compensate dalla contribuzione fiscale sostenuta dagli immigrati - siano generalmente controproducenti in termini di consenso e di ordine pubblico. E' una strategia che deve far riflettere in quanto nel medio-lungo periodo non favorisce una reale integrazione e comporta rischi di discriminazione.

Un atteggiamento che accomuna l'agire di molti soggetti che, quotidianamente, si trovano impegnati nelle singole realtà locali a trovare una mediazione tra interessi dei connazionali e aspettative, e tutela dei lavoratori stranieri. Un comportamento che non ha



mancato di evidenziare, talvolta, elementi di contraddittorietà cavalcando più o meno volutamente interessi divergenti

E' proprio nelle dimensione locale, lì dove avviene l'incontro diretto tra lavoratori italiani e lavoratori stranieri che, al di là dei principi e delle regole sancite dalle normative, si evidenziano elementi di discriminazione o piuttosto si assiste ad esempi di solidarietà e di buone pratiche di integrazione.

## **2. L'indagine del CNEL tra le Forze Sociali: obiettivi e finalità**

La riflessione del CNEL in materia di immigrazione, di diritti, di elaborazione sulle tematiche del razzismo e della discriminazione ha rivestito un ruolo di grande importanza ed ha portato il Consiglio ad essere punto di riferimento non solo in termini di accumulazione culturale.

La consapevolezza della difficoltà di ricerca di soluzioni alla convivenza interetnica, hanno spinto il Cnel a proseguire nel suo lavoro di supporto volto a realizzare un coordinamento delle misure concrete tra il Governo, le amministrazioni locali, i Sindacati del lavoro, le Associazioni delle imprese e il mondo dell'associazionismo laico e religioso, per giungere ad una migliore gestione della politica occupazionale e ad una migliore organizzazione della situazione degli extracomunitari.

In tale contesto si colloca il lavoro di riflessione e proposta, avviato dalla **Commissione Internazionale e delle Politiche Comunitarie** anche attraverso la partecipazione al **Comitato Interministeriale dei Diritti Umani** (istituito presso il Ministero degli Affari Esteri), che ha portato alla promozione della presente indagine sulle **iniziative realizzate dalle Forze Sociali** per contrastare le forme di **discriminazione nel mondo del lavoro**. Un lavoro sostenuto anche **dall'Organismo nazionale di coordinamento – ONC-** per le politiche di **integrazione sociale degli stranieri**, che la normativa in materia di immigrazione istituisce al Cnel a cui affida anche la Presidenza.

L'ipotesi di base dell'indagine è quella che, in considerazione della ramificazione e del radicamento nel tessuto locale delle Forze Sociali del mondo del lavoro e di quello imprenditoriale, tali organismi abbiano e continuino a svolgere una importante funzione a sostegno delle politiche di integrazione dei lavoratori stranieri e più in generale rispetto alla difesa dei loro diritti e di quelli dei loro familiari. Di queste attività – che si esplicano

con servizi, con tutele diverse, ma anche con vere e proprie azioni politico-culturali – spesso non si ha una conoscenza e valutazione né tra le Istituzioni dei governi centrali, regionali e locali né tra le stesse organizzazioni di settore. Un ruolo, quello delle **Forze Sociali**, che rappresenta, per l'ambito in cui prevalentemente si esplica, ovvero il mondo del lavoro, e per l'approccio pragmatico e propositivo, un contributo attivo alle politiche di integrazione in Italia, che sembra non trovare omologhi in altre realtà europee.

La stabilizzazione di una ragguardevole quota della presenza straniera in tanti ambiti del tessuto produttivo e sociale ha provocato un forte interessamento al fenomeno ed altrettanta produzione di documentazione:

- indagini e censimenti mirati a fornire una informativa e dati certi ed aggiornati;
- sondaggi e indagini di opinione (mass-media), mirati a valutare l'atteggiamento degli italiani;
- studi e analisi di settore: scuola, casa, lavoro, criminalità, lavoro sommerso, salute, formazione;
- analisi comparate con gli altri Paesi ricchi da parte di istituzioni e osservatori internazionali;
- analisi e ricerche relative a singole realtà locali e metropolitane;
- contributi di istituzioni e associazioni religiose e di volontariato;
- strumenti di monitoraggio previsti dalla normativa (Relazione e Documento programmatico).

Uno sforzo apprezzabile di ricerca e analisi volto ad offrire un contributo di quadro e di informazione su un fenomeno in fermento e di diffusione delle “buone pratiche” di integrazione. Contributi indispensabili alla riflessione per l'individuazione di politiche attive.

Quello che sembra però mancare è uno studio sugli “Attori non riconosciuti” dell'attuazione di tali politiche nei contesti locali e urbani, ovvero quelli che non rientrano né nelle istituzioni delle compagini governative, né nelle diverse Associazioni del “terzo settore”, e che pur tuttavia offrono un indispensabile supporto al reale processo di integrazione.

La presente indagine si inserisce proprio su questo aspetto con l'intento di **valorizzare il contributo offerto dalle Forze sociali** attraverso:

- i **servizi** messi in atto per l'orientamento e l'assistenza sul **piano contrattuale**, legale, fiscale, previdenziale e di tutela mirata nei posti di lavoro ai lavoratori immigrati;
- il **supporto dato alle istituzioni** centrali e periferiche nell'attuazione delle politiche di integrazione volte a combattere la clandestinità, a favorire i ricongiungimenti, a far emergere il lavoro sommerso, e, più in generale, nell'espletamento di quella funzione di "controllo sociale silenziosa" operata attraverso un lavoro costante di mediazione tra gli interessi generali, espressi dalle politiche governative, e gli interessi, le paure e le preoccupazioni che animano i contesti locali, causa spesso di scontri (alimentati sovente da una cattiva informazione);
- il **reale aiuto** offerto agli stranieri e ai loro familiari "senza enfasi", per non destare né alimentare tra i connazionali "gelosie" o avversità, rispetto ai bisogni concreti: casa, sanità, scuola ecc..

Il presente lavoro si è sviluppato attraverso **tre principali fasi di lavoro**.

Il primo è quello di **raccolta e valorizzazione** delle numerose iniziative condotte per avviare un processo sistematico di acquisizione, di analisi e di organizzazione delle informazioni relative alle iniziative stesse. Si tratta di un lavoro di "**reductio ad unum**" non semplice, di cui si sente fortemente l'esigenza anche a livello di autorità istituzionali nel momento in cui tali istituzioni si trovano a discutere di queste tematiche nell'ambito dei consessi deputati ad affrontare simili materie.

Il secondo è quello di **elaborazione e analisi** volto a evidenziare e far emergere un modello italiano nelle politiche di integrazione che, se sul piano politico e amministrativo - anche per impulso di una stagione di riforme avvenute in questi ultimi anni - ha visto un progressivo decentramento e autonomia delle iniziative prese dalle amministrazioni locali, sul piano economico e sociale chiama in causa un pluralismo di Attori che caratterizza da sempre il sistema Italia.

Un terzo è quello della **proposta**. Nel rispetto del ruolo istituzionale che lo vede organismo di consulenza del Governo, del Parlamento e delle Regioni, il Cnel si propone di accompagnare e sostenere le buone pratiche emerse anche attraverso la proposizione di un metodo di lavoro ispirato alla concertazione.

Il mondo del lavoro, e l'azione svolta dai suoi principali organismi di rappresentanza, costituisce, infatti, non solo per il Cnel, un punto di vista privilegiato per valutare i riflessi del fenomeno migratorio sul sistema italiano, per alcuni prioritari motivi:

- terreno di incontro/scontro tra interessi nazionali e tutela dei lavoratori immigrati;

- centralità del tema lavoro per le politiche di sviluppo del Paese (tasso di disoccupazione , di natalità, problema della contribuzione fiscale, lavoro sommerso);
- protagonismo delle forze sociali nel sistema produttivo italiano e ruolo nella concertazione;
- inserimento nel lavoro quale presupposto per ogni processo di integrazione (stabilità sociale ed economica, senso di appartenenza);
- principale aspettativa e motivazione all'immigrazione;
- l'offerta di lavoro costituisce il criterio prioritario nella determinazione dei flussi.

### **3. Il modello italiano: dimensione locale, pluralismo degli attori e servizi "reali diffusi"**

Il lavoro svolto nelle sue diverse fasi ha messo in luce alcune caratteristiche nelle politiche attive di integrazione così da poter parlare di un modello italiano di integrazione caratterizzato da: un decentramento delle politiche e da caratteristiche regionali, locali ed urbane molto particolareggiate; un pluralismo degli attori e delle iniziative; un impegno diffuso di solidarietà e soprattutto di lavoro concreto per la messa in atto di servizi reali, secondo una logica di concertazione nella programmazione e nella gestione stessa degli interventi da realizzare.

**Dimensione locale.** L'indeterminatezza delle politiche nazionali, la mancanza di strategie di lungo periodo, che hanno caratterizzato soprattutto la prima fase dell'immigrazione in Italia, ha lasciato al livello locale la capacità di intervenire su un problema complesso e ancora poco conosciuto e mal definito.

E' sempre più diffusa la convinzione che il modello più efficace di gestione conferisca allo Stato i compiti di regolazione dei nuovi flussi di ingresso, con un ampio coinvolgimento delle Regioni oggi responsabili del governo del mercato del lavoro, e di contrasto più incisivo dei fenomeni legati alla clandestinità. Mentre invece tutti gli interventi operativi, la loro programmazione e gestione, devono essere affidati alle istituzioni regionali e locali.

In particolare, lungo tutti gli anni '90, le organizzazioni del "terzo settore" hanno svolto compiti di intervento nei casi di emergenza e, talvolta, anche per servizi

fondamentali. Negli anni recenti viene invece crescendo anche l'azione propria delle Istituzioni locali per creare una programmazione più solida, all'interno della quale si possa svolgere il contributo dei diversi soggetti collettivi.

Una tendenza confermata a livello europeo dove gli Stati hanno spesso decentrato le politiche di integrazione delle minoranze, al fine di gestire al livello più basso una immigrazione diversificata concentrata a livello territoriale e urbano.

**Pluralismo degli Attori.** Nella realtà quotidiana, malgrado le azioni pubbliche, il tessuto sociale dimostra grande dinamismo e consistenti capacità di tolleranza e di vera e propria integrazione con forme e modalità differenziate e spesso anche originali: capacità assai spesso sostenute e rafforzate da azioni che i diversi soggetti associativi, sociali ed economici svolgono per favorire processi di apertura e di integrazione, con particolare riferimento alle condizioni dei lavoratori e delle loro famiglie.

Una moltitudine di organismi che, al di là delle loro specifiche competenze e funzioni, sono chiamate a svolgere loro malgrado un ruolo ora complementare e di supplenza rispetto agli organismi di settore, agli enti locali e alle istituzioni centrali e internazionali a questi fini preposti, ora di interpretazione e mediazione delle istanze dei cittadini.

Accanto alle Organizzazioni di solidarietà, di accoglienza, di assistenza, su di un piano diverso da queste, si muovono le Forze Sociali, rappresentative dei lavoratori e delle imprese. Associazioni di e per immigrati, associazioni di commercianti, Sindacati e imprese hanno svolto e continuano a svolgere nel loro lavoro quotidiano in quei luoghi di frontiera, rappresentati dai terreni nevralgici di incontro e scontro tra connazionali e cittadini stranieri, una indispensabile funzione di mediazione del conflitto e di rappresentanza di interessi spesso contrapposti.

L'esperienza dice che lì dove la società civile è molto forte, si manifesta una grande capacità di dirigere l'impatto della diversità, ma dove la dimensione locale è fragile, non c'è politica che possa bastare, anzi tali politiche rischiano di tradursi in demagogia. A seconda del grado di complessità sociale, economica, geografica, culturale del territorio, cambiano le forme di inserimento lavorativo (settori diversi); cambia la stabilità e stagionalità; cambia il numero delle presenze il Paese di provenienza; cambia il numero delle presenze di studenti, di profughi, di clandestini; cambia l'irregolarità lavorativa; cambia il livello di mobilità.

**Servizi reali diffusi.** In tale ambito, l'azione svolta dalle Forze Sociali a livello nazionale e locale assume un particolare significato sia nel merito - per l'impegno svolto

rispetto alle politiche del lavoro, al settore dei servizi alla persona e all'elaborazione di progetti di integrazione e di lotta alla discriminazione -, sia nel metodo - per la tendenza a lavorare in una logica di rete e concertativa degli interessi -. Un lavoro quotidiano di impegno concreto per la ricerca di soluzioni svolto in "un'ottica di risultato", evitando di enfatizzarne i meriti stessi per attutirne l'impatto e favorire reali processi di integrazione.

Tali Organismi stanno dimostrando di saper cogliere le caratteristiche della comunità locale in cui operano, senza però cadere nel rischio di localismi contribuendo così alla definizione del dimensionamento delle politiche stesse: mediazione tra politiche specifiche e selettive e politiche pubbliche generali e collettive; coordinamento tra i livelli di governo; collegamento tra realtà locali e comunità etniche di provenienza.

Un lavoro costituito da tante "buone pratiche". Ma anche un lavoro che si colloca nella prospettiva di costituire e sostenere quel coordinamento e quella rete di azioni congiunte indispensabili per elaborare, sostenere e realizzare reali processi di integrazione più o meno istituzionalizzati: comitati di integrazione, consigli territoriali, associazioni di e per immigrati, matrimoni misti ecc. Un problema, quello dell'integrazione, lento e complesso che richiama all'appello tutte le forze del Paese.

## I DATI DELL'INDAGINE

*(I dati sono al momento solo parzialmente elaborati)*

### **1. La tipologia di servizi offerti dalle Forze Sociali sul territorio per favorire l'integrazione dei lavoratori stranieri e contrastare le forme di razzismo e discriminazione**

Circa il 70% delle Forze sociali ha attivato servizi specifici per la tutela contrattuale, amministrativa e fiscale per i lavoratori stranieri immigrati. Nel 44% dei casi poi vi sono servizi specifici di orientamento al lavoro e di "tutela mirata nei posti di lavoro".

Accanto a questa tipologia di servizi propriamente di "competenza" delle Forze sociali, si riscontra in modo differenziato tra le due componenti del campione (parte "imprenditoriale" e parte "lavoratori") e rispetto alla dislocazione territoriale, l'impegno anche su altri fronti.

Significativa è la quota di Forze sociali che offre servizi sociali peculiari, ovvero su problematiche di particolare disagio e difficoltà dei lavoratori stranieri, e rispetto alle quali la casistica della possibile discriminazione non è infrequente. Come, ad esempio, i servizi per la "facilitazione alla ricerca dell'abitazione" (29,2%), i servizi per i "ricongiungimenti familiari e per le ragazze madri" (26,6%), i servizi di "assistenza finanziaria e bancaria" (25,0%), i servizi per "l'assistenza sanitaria" (20,8%), i servizi di "orientamento scolastico per i figli" (13%).

Tali servizi sono predisposti e offerti in modo rilevante dai sindacati del lavoro – tradizionalmente attivi nel campo dei diritti di cittadinanza -, ma anche, significativamente, dalle organizzazioni imprenditoriali, a conferma dell'importanza strategica di "stabilizzare" queste componenti del mondo del lavoro.

Anche l'impegno più "istituzionale-amministrativo", volto a sostenere le politiche generali di lotta alla clandestinità, trova una buona corrispondenza tra le Forze sociali (34.9%), così come l'ausilio al riconoscimento della cittadinanza (31.3%). Meno diffusi sono i servizi messi in atto di cooperazione con i Paesi di provenienza (6.8%).

## **2. La tipologia di servizi che le Forze Sociali intendono attivare o rafforzare nel prossimo futuro sul territorio**

L'orientamento circa i servizi che saranno attivati o rafforzati in futuro conferma l'impegno già in atto da parte delle Forze Sociali. Seppur con un ordine diverso, ai primi quattro posti della classifica ritroviamo quelli dei servizi già attivi.

Il 33% circa delle Forze sociali dichiara di voler rafforzare i servizi di: assistenza, documentazione, informazione sulle normative; orientamento al lavoro; assistenza sul piano contrattuale; assistenza e tutela sul piano legale e fiscale.

La quinta posizione, che prima era occupata dai servizi di "tutela mirata nei posti di lavoro" (e che scivola in 7a posizione), è ora assegnata alla assistenza sul piano linguistico. Infatti, solo il 28% delle Forze sociali dichiara di voler incrementare i servizi di tutela mirata nei luoghi di lavoro: forse a dimostrazione del fatto che chi, come straniero, è entrato regolarmente nel mondo del lavoro, ha raggiunto un buon grado di soddisfazione indipendentemente dalle condizioni stesse di lavoro e dalle mansioni svolte (dimostrando capacità di adattamento e sopportazione). Un comportamento che asseconda la difficoltà a individuare le modalità in cui forme di discriminazione possono manifestarsi nel mondo del lavoro: possibilità di carriera; tutela delle donne lavoratrici straniere; attribuzione di mansioni; rispetto degli orari, ferie e altri aspetti contrattuali.

Come dicevamo, tra i servizi diffusi offerti (ovvero anche a chi lavoratore non è e in riferimento ai diversi contorni del vivere quotidiano), l'assistenza e la tutela sul piano linguistico sembra il terreno per un maggior impegno futuro (con una punta del 46.3% delle organizzazioni dei "lavoratori"). Dalla 11a posizione nella classifica dei servizi messi in atto, tale voce passa in 5a posizione nella classifica dei servizi da rafforzare. Un dato che dimostra un intervento dei sindacati, consapevole della necessità della messa in atto di politiche di medio-lungo periodo per una immigrazione divenuta di tipo strutturale. In tal senso va registrato anche l'incremento relativo all'attivazione di servizi "a monte", ovvero volti a favorire forme di cooperazione con i Paesi di provenienza: mentre solo il 6.8% delle forze sociali aveva già segnalato tale servizio come in atto, quasi il 21% dichiara di volerlo rafforzare (passando dalla 13a alla 9a posizione in classifica). Un impegno responsabile svolto accanto alle istituzioni centrali e locali.

La funzione di supplenza che spesso le Forze sociali sono chiamate a svolgere sembra divenire un elemento costante e strutturato del loro impegno, così come emerge



dalle risposte, in particolare relative alle zone del sud del Paese, che dichiarano di voler nel prossimo futuro rafforzare i servizi di solidarietà e di assistenza sanitaria al pari di quanto vogliono fare per l'orientamento al lavoro (37.5%).

### **3. La valutazione delle Forze Sociali circa l'adeguatezza dei servizi offerti rispetto alle problematiche dell'area territoriale**

Il 50.3 % risponde in modo positivo (con punte di maggior ottimismo tra le forze dei lavoratori del nord), mentre il 20% dà una risposta negativa (con punte di maggior pessimismo nel settore dell'artigianato del sud). Pochi restano gli indecisi (3.4%).

Il dato che emerge è che ben il 26.3% dà una risposta più articolata (ovvero risponde altro), mettendo in risalto una valutazione più analitica, a dimostrazione della complessità del fenomeno e delle cautele necessarie.

### **4. La tipologia di servizi offerti dalle Forze sociali maggiormente richiesti**

Troviamo una sostanziale corrispondenza tra servizi offerti e servizi richiesti, come a dire che le organizzazioni si sono mosse sulla base della reale domanda.

Il servizio maggiormente richiesto – e come abbiamo visto nelle prime posizioni anche della tabella dei servizi offerti e da rafforzare – è quello di assistenza, documentazione sulle normative, ovvero di primo orientamento e di informazione con l'84.6%. Subito dopo troviamo con l'82,7% di richieste, i servizi per facilitare la ricerca dell'abitazione; segue l'assistenza sul piano contrattuale con l'81,1%, poi l'assistenza e la tutela sul piano legale e fiscale con il 75.8% e quindi l'orientamento al lavoro con il 74%.

Tra i servizi offerti poco richiesti troviamo invece l'orientamento scolastico per i figli con il 22.7% (in particolare al nord): forse in ragione di una scarsa considerazione del problema da parte di popolazioni provenienti da Paesi in via di sviluppo (il cui tasso di scolarizzazione è mediamente basso) o di un scarso rilievo nella loro scala di bisogni come immigrati; considerazioni rafforzate dal fatto che, peraltro, si tratta di un servizio con una

buona offerta a livello locale che non presenta preoccupazioni ad una utenza non particolarmente attenta e interessata.

In linea con quanto sopra, va letto il dato dell'offerta di servizi in merito alla cooperazione con i Paesi di provenienza, previsto dal 20% del campione. Una richiesta evidentemente che trova disinteressati la maggior parte degli immigrati e necessita di situazioni sociali degli immigrati più "evolute".

Un altro aspetto non avvertito con urgenza e problematicità, e che riguarda quelle presenze più stabili e consapevoli, sembra inoltre quello del riconoscimento della cittadinanza (un aiuto richiesto dal 42.9%).

Una domanda quindi generalizzata di ascolto, informazione, orientamento e talvolta di tutela specifica in particolare rispetto al lavoro: una domanda di "servizi diffusi" che investe, in particolar modo, i sindacati dei lavoratori (mentre tra le organizzazioni delle imprese emerge una domanda più specifica di tipo lavoristico).

## **5. Il numero medio dei soggetti che ha usufruito dei servizi offerti dalle Forze sociali sul territorio**

Nella lettura dei dati va tenuto conto che la varietà delle tipologie e nelle modalità delle richieste rivolte alle Organizzazioni sindacali suggerisce una valutazione delle cifre indicate che solo per approssimazioni successive si avvicina al numero degli interventi effettuati realmente ogni anno.

I dati segnalati dal campione fanno infatti riferimento a una parte di tale interventi, ovvero quelli relativi a casi di un certo rilievo e formalmente censiti, mentre sfuggono le tantissime richieste di ascolto, informali ed estemporanee che quotidianamente sono rivolte alle Forze sociali.

Ciò premesso, dall'analisi delle risposte risulta che la media dei lavoratori immigrati regolari assistita in un anno da ciascun presidio locale di ogni Organizzazione sociale è pari a 164 unità, mentre casi di irregolari assistiti sono in media 34 unità.

Pertanto, i lavoratori immigrati regolari - che formalmente e direttamente fruiscono dei servizi offerti dalle Organizzazioni sociali - sono, secondo la stima attendibilmente indicata dal campione, circa 250/300 mila, mentre il numero degli irregolari - che formalmente e direttamente fruiscono dei servizi offerti dalle Organizzazioni sociali - è pari a circa 40/50 mila unità.

Se, come dicevamo, in realtà a questi si aggiungono quanti indirettamente e informalmente ricevono servizi e sostegno, nonché altri stranieri, indicati dal campione come "immigrati in senso lato", donne e altri familiari, si raggiunge il numero di circa 600 mila soggetti che hanno usufruito nel corso dell'ultimo anno dei servizi offerti dalle Forze sociali presenti sul territorio.

Le richieste "di aiuto" avanzate da lavoratori stranieri alle organizzazioni dei lavoratori sono ovviamente di gran lunga superiori rispetto a quelle dirette alle organizzazioni del mondo delle imprese. Il divario aumenta rispetto alle richieste provenienti da altre categorie di immigrati: donne, familiari ricongiunti.

Un numero medio di richieste che risulta più alto al centro e al sud rispetto al nord ; un folto numero che non è né iscritta, né connazionale, né lavoratore regolare ma che trova nelle Forze sociali locali sul territorio uno "sportello per lo straniero" disponibile all'ascolto, a fornire un orientamento e un aiuto concreto rispetto ai loro bisogni e alla tutela dei loro diritti.

#### **6. Come definiscono il loro impegno a livello locale le Forze sociali**

Il 47.8% valuta sempre più centrale l'impegno a livello locale della propria organizzazione, il 36.23% inalterato rispetto al passato e il 6.5% dichiara che questo perde progressivamente di significato.

Un legame, quello con il territorio delle Forze sociali, che ha radici ben più lontane delle riforme recentemente avvenute e dei processi di decentramento in atto e che trova conferma nel tempo anche a fronte di difficoltà non solo organizzative.

Un segnale in controtendenza, rispetto soprattutto alla loro stessa natura e storia, è dato dalle organizzazioni del settore primario: tra il settore agricolo si registra ben un 11.1 % di risposte in cui l'impegno a livello locale viene valutato come "perde progressivamente di significato" o "inalterato rispetto al passato" (44.4%).

## **7. Il numero delle azioni significative svolte nell'ultimo anno dalle Forze sociali**

*(I dati sono stati elaborati al momento solo in termini quantitativi)*

L'impegno delle Forze sociali a livello locale si dimostra un elemento costante della loro attività. Due azioni significative al mese: è questa la risposta di ben il 57.6% del campione.

Rispetto a questa media, le organizzazioni dei lavoratori arrivano, nel 24% dei casi, a punte di oltre 76 azioni l'anno, ovvero quasi due azioni significative a settimana.

Un dato medio che se riportato su scala nazionale evidenzia oltre 3.100 azioni significative l'anno svolte dalle Forze sociali del campione.

## **8. Il numero delle iniziative organizzate e sostenute nel corso dell'ultimo anno dalle Forze sociali**

*(I dati sono stati elaborati al momento solo in termini quantitativi)*

Il 43% delle Forze sociali ha organizzato 3 iniziative l'anno di media, il 26% dichiara di non averne organizzate (in particolare le organizzazioni imprenditoriali, quasi il 40%) e il 20.5% dichiara di averne organizzate 5.

In tutto circa 4.000 iniziative organizzate su tutto il territorio nazionale all'anno dalle Forze sociali del campione.

Le Forze Sociali però preferiscono sostenere o partecipare ad iniziative svolte da altri attori a tali problematiche preposti. Ben l'88% del campione dichiara di aver così contribuito a circa 10 iniziative l'anno.

Oltre 140.000 iniziative sostenute o partecipate dalle Forze sociali in un anno.

## **9. Le principali problematiche nell'applicazione della normativa di riferimento evidenziate dalle Forze sociali**

Gli aspetti burocratici sembrano preoccupare di più. Segnaliamo infatti che, ai primi tre posti delle problematiche evidenziate nell'applicazione della normativa, il 64.4% le fa risalire alla scarsa conoscenza delle norme, il 61.1% alla farraginosità delle procedure e il 46.5% alle difficoltà nel rapporto con le istituzioni locali.

Seguono le difficoltà di reperimento delle informazioni, i fattori ambientali locali, lo scarso interesse da parte dei lavoratori immigrati e il rapporto con i media locali.

Si riscontra una significativa differenziazione a livello territoriale: al primo posto con il 64.3% il sud segnala le difficoltà di rapporto con le istituzioni, mentre quasi il 68% delle organizzazioni del nord-est segnalano la farraginosità delle procedure (67.9%).

#### **10. I soggetti con cui collaborano le Forze sociali a livello locale**

Comuni, Province e Regioni sono i soggetti con cui maggiormente collaborano (88.7% dei casi). Seguono, nell'ordine, le altre Forze sociali (66%), le Consulte provinciali (55.7%), gli organismi di volontariato (44.8%), le associazioni degli stranieri immigrati (41.4%), le scuole e Università locali (33%), le Consulte comunali (31%), le istituzioni e associazioni religiose (30%), a cui seguono le Consulte regionali (18.7%) e le altre associazioni di soggetti a rischio di discriminazione (5.4%).

Un'attività, quella delle Forze sociali, che si dispiega attraverso collaborazioni sia di tipo istituzionale, con gli interlocutori preposti per l'attuazione delle politiche di integrazione (fatta eccezione per le Consulte, in particolare quelle regionali), sia operative, con gli altri attori (soprattutto il "terzo settore") impegnati rispetto problematiche reali che il fenomeno migratorio presenta nel contesto locale.

#### **11. Come valutano le Forze sociali l'attività svolta dai soggetti con cui collaborano a livello locale**

Ben il 68.9% dichiara che l'attività svolta dalle istituzioni locali è poco efficace (quasi all'unanimità al sud con il 96%), ed ancor più negativo è il giudizio circa l'operato svolto dalle Consulte: il 100% delle organizzazioni del sud e delle isole lo classifica come "poco efficaci".

Al contrario viene giudicato "molto efficace" il lavoro svolto, in tutte le realtà del Paese, da organismi di volontariato e associazioni religiose (intorno all'82%).

Rispetto all'attività delle stesse Forze sociali, il giudizio del campione è complessivamente positivo (più del 60% del campione). Quasi il 35%, però, lo reputa ancora poco efficace. Un giudizio che si riscontra sia da parte "datoriale", sia da parte dei lavoratori, con punte di maggior criticità al sud (con il 53.3% di chi dichiara poco efficace tale azione) e una valutazione meno negativa data dalle organizzazioni del nord-est (65% di chi lo giudica molto efficace).

## **12. Le altre iniziative promosse dalle Forze sociali direttamente o insieme ad altri soggetti**

La complessità e delicatezza del fenomeno sembra suggerire la massima prudenza favorendo la promozione di occasioni di riflessione, di elaborazione e di confronto nella realtà locale. Un lavoro volto a favorire e guidare lo sviluppo di una coscienza critica delle politiche di integrazione e delle problematiche che si aprono sul territorio.

Pubblici dibattiti e convegni (rispettivamente con il 57.5% e il 53.3% delle risposte) sono segnalati come le iniziative più diffuse.

Seguono le pubblicazioni/informativa specializzata, le manifestazioni in casi gravi di discriminazione e altre iniziative di sensibilizzazione (rispettivamente con il 34.7%, con il 26.9% e con il 24.6%).

## **13. Come definiscono le Forze sociali l'atteggiamento della comunità locale**

La valutazione circa l'atteggiamento della comunità locale oscilla tra l'aperto e il poco aperto (tra il 54.6% e il 32.7%), mentre appena l'8% lo considera molto aperto.

Un giudizio che vede sostanzialmente tutti concordi - sia rispetto ai territori (un lieve maggior ottimismo lo ritroviamo al centro e a nord-est) sia rispetto ai diversi tipi di organizzazione - nel definire positivo l'atteggiamento delle comunità locali in cui operano, a dimostrazione di un buon livello di integrazione raggiunto a livello territoriale.

## **14. Come definiscono le Forze sociali l'atteggiamento dei mezzi d'informazione locali**

Il campione risulta diviso nel giudizio dato<sup>i</sup> all'atteggiamento assunto dai mezzi di informazione locale, né si evidenziano differenze rispetto alle diverse realtà locali.

Il 38.5% lo giudica attento e prudente, il 38.4% lo ritiene troppo pronto ad enfatizzare gli accadimenti. Il 18.7% risulta poco interessato alla problematica.

Generalizzazioni e facili etichettature circa il comportamento dei mezzi d'informazioni locali sembrano pertanto fuori luogo, anche in ragione di una grande varietà e diversificazione di pubblicazioni, periodici, quotidiani e trasmissioni locali (sia specializzate che non) che invitano a considerazioni più circoscritte.

**15. La collaborazione delle Forze sociali con le istituzioni pubbliche rispetto alle pratiche amministrative di espulsione e per il rispetto dei fondamentali diritti umani e civili**

Il campione risulta spaccato a metà: il 46.5% risponde di collaborare con le Istituzioni per il rispetto delle pratiche di espulsione (soprattutto le organizzazioni dei lavoratori e quelle collocate al centro- sud), il 44.5% dice di no (soprattutto le organizzazioni imprenditoriali e quelle collocate a nord-est).

**16. Altri fenomeni preoccupanti di discriminazione di categorie sociali**

Circa il 50% delle Forze sociali sostiene di non evidenziare altri fenomeni di discriminazione e il 20% dichiara di averne riscontrati in particolare rispetto a: portatori di handicap, nomadi, nuovi poveri e tossicodipendenti.

Ciò conferma l'ipotesi di un quadro tendenzialmente positivo nella capacità di tolleranza ed integrazione delle categorie sociali svantaggiate a livello locale.

Un ulteriore elemento di riflessione è offerto dalle risposte di "chi dichiara di non saper distinguere altre forme di discriminazione" (quasi il 30%). Un dato che se per un verso avvalorava quanto suddetto, per un altro dimostra la problematicità di individuare, in una società evoluta e tecnologica, soggetta a veloci mutamenti e scambi socio-economici, gli ambiti dove nuove e vecchie forme di discriminazione si potrebbero manifestare (come, ad esempio, quello di Internet, di alcune frange del mondo sportivo ecc.).

## L'IMPEGNO CONTRO LA DISCRIMINAZIONE ATTRAVERSO LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NAZIONALE E TERRITORIALE

### 1. La contrattazione nazionale

Da un esame dei 348 contratti vigenti presenti nell'Archivio Nazionale dei Contratti Collettivi di Lavoro del CNEL risulta che solo **14 contratti nazionali** contengono espliciti riferimenti ai lavoratori extra-comunitari (vedi tab. 1).

Questa tipologia di lavoratori viene, nella maggior parte dei casi, inglobata con tutti quei lavoratori che presentano particolari caratteristiche sul mercato del lavoro (tossicodipendenti, portatori di handicap, ecc.).

Volendo fare una puntuale disamina dei contratti nei quali il tema degli extracomunitari viene in qualche modo affrontato, emerge che:

- in 12 contratti (dei quali 5 nel settore degli edili e 3 in quello degli alimentaristi) gli interventi previsti sono volti a **favorire l'inserimento dei lavoratori attraverso la realizzazione di corsi di formazione professionale.**

In particolare:

- nel settore degli alimentaristi tre contratti riguardanti la panificazione prevedono "alcune ore dedicate all'apprendimento della lingua italiana" e i conseguenti permessi retribuiti per la frequenza di tali corsi;
  - i contratti degli edili (artigiani, piccole e medie imprese) invece prevedono la realizzazione di corsi di formazione professionale attraverso gli enti scuola e in collegamento con le iniziative dei ministeri competenti e degli enti locali;
  - sulla stessa linea della promozione di corsi di formazione si muovono anche i contratti relativi alla gestione servizi in appalto degli aeroporti, quello del turismo e dei centri di elaborazione dati;
- in 3 contratti (concia: industria - alimentaristi: artigiani - centri di elaborazione dati) sono previste ulteriori misure tendenti non solo a favorire l'inserimento di questa tipologia di



lavoratori nel mercato del lavoro ma anche a **facilitare la loro permanenza** all'interno dello stesso.

In particolare:

- il contratto riguardante le industrie della concia sofferma l'attenzione sui lavoratori extra-comunitari all'interno del capitolo sulle relazioni industriali e i diritti di informazione. In questo articolo viene sottolineato che le parti, al fine di migliorare ed innovare le relazioni industriali, annualmente esaminano, tra le altre, "eventuali problematiche connesse con l'inserimento lavorativo di lavoratori extra-comunitari e di lavoratori portatori di handicap";
- all'interno del settore alimentare, nel contratto delle aziende artigiane, per questa tipologia di lavoratori l'attenzione è di livello ben più spiccato. Nell'art. 14, che tratta esclusivamente di lavoratori stranieri, viene previsto che le "aziende favoriranno, compatibilmente con le esigenze tecnico-produttive dell'impresa, il rispetto delle esigenze e consuetudini religiose dei lavoratori stranieri...".

Attenzione viene rivolta anche alle ferie, per il godimento delle quali viene previsto che il lavoratore possa usufruire di 4 settimane di ferie consecutive, ovviamente concordandole a livello aziendale, al fine di favorire il ritorno dello stesso nel Paese di origine.

L'articolo prevede inoltre che nei casi in cui i lavoratori extra-comunitari si trovino nella situazione di dover assolvere agli obblighi di leva militare nei rispettivi Paesi di origine, vi sia la conservazione del posto.

In questo contratto l'attenzione è rivolta non solo al lavoratore in quanto singolo ma anche al fenomeno in quanto tale. L'articolo infatti prevede che le parti si incontrino all'inizio di ogni anno a livello regionale per esaminare l'andamento occupazionale dei lavoratori extra-comunitari sulla base dei dati qualitativi forniti dalle aziende e per seguire lo sviluppo della legislazione nazionale e comunitaria in materia e le iniziative tendenti a realizzare la completa integrazione dei lavoratori extra-comunitari;

- con riguardo alle ferie, anche il contratto relativo ai Centri di Elaborazione Dati prevede la possibilità di programmare le stesse favorendo il raggruppamento dei giorni al fine di consentire un congruo periodo di permanenza dei lavoratori nei rispettivi Paesi di origine.

## 2. I Protocolli d'intesa territoriali

Il fenomeno dell'immigrazione ha assunto dimensioni di così vasta portata da richiedere una maggiore attenzione non solo a livello nazionale ma anche e soprattutto a livello territoriale. La necessità delle Regioni e degli Enti locali in genere di operare con un approccio strutturale al fenomeno, che ormai ha assunto caratteristiche di stabilità nel tempo e di diffusione capillare nel territorio, ha portato le stesse a stilare dei veri e propri protocolli d'intesa sulla immigrazione.

### *Il Protocollo della Regione Veneto.*

Tra le Regioni si distingue il Veneto che ha già siglato un protocollo d'intesa sull'immigrazione con gli Enti locali e le Parti sociali. La Regione ha voluto con questo protocollo promuovere una iniziativa di concertazione denominata "Tavolo unico regionale di coordinamento sull'immigrazione al fine di avviare un sistema organico e coordinato di azioni complementari mirate:

- al civile inserimento dei lavoratori immigrati extra-comunitari negli ambienti di lavoro e nella comunità regionale;
- alla ordinata convivenza tra cittadini già residenti e cittadini immigrati;
- alla promozione del rientro degli immigrati italiani e veneti;
- alla valorizzazione di progetti di rilievo e di qualità sull'immigrazione in atto in ambito locale e alla loro diffusione sul territorio;
- alla promozione e valorizzazione di sinergie tra risorse regionali, statali e comunitarie;
- alla valorizzazione del ruolo delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Parti sociali del Veneto".

L'intesa riguarda interventi, indirizzati all'inserimento socio-lavorativo dei lavoratori immigrati, relativi alle aree della:

- formazione;
- alloggio;
- servizi per i lavoratori immigrati e le loro famiglie;
- governo dei flussi migratori;
- rete per l'immigrazione;
- legislazione.

Con riguardo alla **formazione**, il protocollo prevede che i programmi di formazione, anche a tipologia modulare, comprendano:

- corsi di lingua italiana anche sulla base di specifici accordi tra Parti sociali, Enti locali, Istituzioni scolastiche;
- corsi di informazione sulla cultura e regole di convivenza civile e del lavoro;
- corsi di informazione e formazione sulle norme della sicurezza;
- corsi di formazione professionale mirati sia alla valorizzazione delle competenze pregresse dei lavoratori immigrati, sia all'acquisizione di nuove capacità in relazione alle qualifiche e ai profili professionali richiesti dal sistema produttivo e a possibili progetti di rientro degli immigrati nei luoghi di origine.

Da non sottovalutare la presenza all'interno di questo capitolo della possibilità di promuovere programmi di formazione nei luoghi di origine, realizzando iniziative con le autorità di governo dei luoghi di origine delle immigrazioni o realizzando corsi di formazione di formatori.

Inoltre vengono previste azioni istituzionali mirate a favorire e facilitare il rientro degli emigrati di origine italiana e veneta e dei loro discendenti che intendano stabilirsi sul territorio regionale e inserirsi nel mercato del lavoro.

Con riguardo alla **politica abitativa**, il protocollo intende promuovere interventi di sollecitazione nei confronti dello Stato al fine di introdurre benefici fiscali per le imprese che acquistino, ristrutturino, affittino o concedano in uso immobili da destinare ai propri dipendenti, nonché interventi a sostegno di progetti che facilitino l'accesso alla casa di lavoratori immigrati e delle loro famiglie.

Tra i **servizi per i lavoratori immigrati e le loro famiglie** viene sottolineata l'opportunità di avviare una riflessione con gli organi del Ministero della pubblica istruzione rispetto ai nuovi fabbisogni generati dalla presenza di immigrati, e con altri organismi per il sistema socio-sanitario.

Il protocollo tratta anche di **governo dei flussi migratori**, prevedendo interventi di sollecitazione per una efficiente politica di programmazione degli ingressi dei lavoratori stranieri mediante il coinvolgimento delle autonomie regionali con particolare riguardo al fabbisogno quanti/qualitativo espresso dai sistemi locali.

Inoltre, per la corretta definizione dei fabbisogni del mercato del lavoro, viene prevista anche la costituzione di un network regionale tra i soggetti istituzionali, economico-sociali e tecnici finalizzati alla gestione dei problemi relativi all'accoglimento e all'inserimento dei lavoratori immigrati.

Su questo versante la Regione si impegna a promuovere l'elaborazione di un modello a rete di sportelli operanti ai livelli provinciali e finalizzati alla fornitura di servizi integrati per l'immigrazione.

Infine, il protocollo prevede la revisione della legislazione regionale in materia di immigrazione.

### *L'Accordo del Comune di Milano*

Anche l'Accordo, tra Comune di Milano, CISL-UIL e Associazioni di categoria su flessibilità e lavoro, siglato il 29 luglio 1999, prende in considerazione il fenomeno dei lavoratori immigrati. Tra le materie oggetto dell'attività di concertazione si trova infatti:

- scolarizzazione (accesso degli extra-comunitari all'istruzione sia mediante i canali istituzionali sia mediante l'intervento delle associazioni/organizzazioni del volontariato);
- legalità, semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative (e segnatamente delle procedure di regolarizzazione degli extra-comunitari).

(ALLEGATO)

TAB. 1

| SETTORE                      | DENOMINAZIONE                                             | NATURA             | STIPULA    | ARTICOLO                                                                     |
|------------------------------|-----------------------------------------------------------|--------------------|------------|------------------------------------------------------------------------------|
| 1. CHIMICI                   | CONCIA: Industrie                                         | Testo definitivo   | 22/11/1994 | Capitolo Primo: I - Le nuove relazioni industriali e diritti di informazione |
| 2. ALIMENTARISTI             | ALIMENTARISTI: Artigiane                                  | Testo definitivo   | 15/01/1998 | Art. 14 - Lavoratori stranieri                                               |
| 3.                           | PANIFICAZIONE: Industrie                                  | Testo definitivo   | 26/07/1995 | Art. 64 - Lavoratori extracomunitari                                         |
| 4.                           | PANIFICAZIONE: (UNCI - UCICT)                             | Testo definitivo   | 02/06/1995 | Art. 47                                                                      |
| 5.                           | PANIFICAZIONE: CONFESERCENTI                              | Testo definitivo   | 27/07/1995 | Art. 41 - Lavoratori extracomunitari                                         |
| 6. EDILI                     | EDILI: Artigiane                                          | Testo definitivo   | 15/11/1991 | Art. 81 - Diritti - Lavoratori extracomunitari                               |
| 7.                           | EDILI: Artigiane                                          | Verbale di rinnovo | 27/10/1995 | Lavoratori extracomunitari                                                   |
| 8.                           | EDILI: P.M.I.                                             | Testo definitivo   | 21/07/1995 | Art. 84 - Lavoratori extracomunitari                                         |
| 9.                           | EDILI: P.M.I. Artigiane Cooperative - UNCI                | Testo definitivo   | 22/03/1998 | Art. 4 - Occupazione di lavoratori non appartenenti alla E.U.                |
| 10.                          | EDILI: P.M.I. Artigiane - UGL                             | Testo definitivo   | 05/11/1998 | Art. 81 - Diritti - Lavoratori extracomunitari                               |
| 11. POLIGRAFICI E SPETTACOLO | SPETTACOLO Esercizi Pubblici: Artisti a tempo determinato | Testo definitivo   | 08/06/1995 | Art. 31 - Lavoratori extracomunitari                                         |
| 12. COMMERCIO                | GESTIONE E SERVIZI IN APPALTO (Aeroporti)                 | Testo definitivo   | 28/09/1998 | Art. 77 - Lavoratori extracomunitari                                         |
| 13.                          | TURISMO (UCICT > 8 DIPENDENTI)                            | Testo definitivo   | 30/11/1998 | Art. 78 - Lavoratori extracomunitari                                         |
| 14.                          | CENTRI DI ELABORAZIONE DATI                               | Testo definitivo   | 04/04/1997 | Art. 126 - Lavoratori di lingua non italiana Art.127 - Lavoratori stranieri  |

## APPENDICE

### *Il campione dell'indagine*

Il questionario è stato inviato ai responsabili delle sedi provinciali di un ampio panel significativo delle organizzazioni del mondo del lavoro (CGIL, CISL, UIL, UGL) e di quelle delle imprese (Confindustria, Confapi, Confartigianato, CNA, Confagricoltura, CIA, Coldiretti, Confcommercio, Confesercenti).

Il campione così ottenuto è rappresentato dal:

- **57.2% da organizzazioni imprenditoriali** (di cui 18.3% del settore agricolo, il 14.9% del settore del commercio e servizi, 13.9% del settore industriale e 10.1% del settore artigianato);
- **mentre per il 42.8% da organizzazioni del lavoro.**

La distribuzione geografica è rappresentata da Organizzazioni collocate per il:

- **55.3% al Nord** (27.9 % a nord-est e il 27.4% a nord-ovest);
- **23.9% al Centro;**
- **13.2% al Sud;**
- **7.2% nelle Isole.**

Le Organizzazioni dei lavoratori del campione sono collocate per il:

- **44.9% al Nord** (23.6 dal nord-ovest e 21.3% dal nord-est);
- **23.6% al Centro;**
- **22.5 al Sud;**
- **9% nelle Isole.**

Le Organizzazioni delle imprese del campione sono collocate per il:

- **63% a Nord** (30.3% nord-ovest e 32.7% nord-est);
- **23.5% al Centro;**
- **7.6% al Sud;**
- **5.9% nelle Isole.**