

alla direttiva n. 36 del 2011 contro la tratta. Tra queste, vi è l'obbligo di informazione del minore sui diritti di cui gode, incluso l'eventuale accesso alla procedura di determinazione della protezione internazionale. Nell'ipotesi in cui sussistano dubbi sull'età del minore e questa non sia accertabile attraverso i documenti identificativi, come spesso avviene, si prevede una misura multidisciplinare di determinazione dell'età anagrafica, da realizzarsi nel pieno rispetto dei diritti del minore da parte di personale specializzato, con procedure che tengano nella dovuta considerazione l'origine etnica e culturale del minore, eventualmente anche mediante l'utilizzo delle autorità diplomatiche. Nel caso in cui la procedura appena accennata non risulti idonea a determinare esattamente l'età del minore, così come nelle more del procedimento, il soggetto si presume e si considera di minore età. La disposizione non appare, tuttavia, sufficiente senza un sistema nazionale chiaramente organizzato, che consenta di attribuire con certezza competenze e responsabilità. Il Comitato Schengen ha accertato infatti che allo stato attuale, infatti, le competenze sono frammentate tra diverse istituzioni locali e centrali e tra gli stessi Ministeri.

È emerso in Comitato come risultati utili potrebbero derivare dall'approvazione della proposta di legge⁶⁶ atto parlamentare n. 1658, recante “Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”, attualmente in discussione in Parlamento. La proposta, presentata nell'ottobre 2013 e sostenuta da quasi tutti i gruppi politici, è finalizzata a modificare il Testo unico sull'immigrazione. Il testo mira a disciplinare in modo organico sul territorio nazionale la protezione e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, superando l'attuale gestione emergenziale, anche in un'ottica di ottimizzazione delle risorse pubbliche, considerato che nella gestione di emergenza i costi risultano maggiori ed è più difficile garantire l'efficienza e la trasparenza. Il Governo ha auspicato in proposito un iter rapido della proposta, che ha ricevuto, tra gli altri, il contributo dell'ANCI e quello di gran parte delle organizzazioni che si occupano della tutela dei minori⁶⁷. Inoltre, la legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità per il 2015) ha stanziato 8 milioni di euro per l'attuazione del Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale degli stranieri vittime dei reati di riduzione in schiavitù, della tratta e dello sfruttamento di esseri umani.

⁶⁶ Atto Camera 1658 “Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”.

⁶⁷ Si veda l'audizione del Ministro della giustizia, Andrea Orlando, nelle materie di competenza del Comitato, con particolare riferimento alle politiche della giustizia connesse all'immigrazione nella seduta del 10 dicembre 2014.

Il Comitato ha accertato d'altro canto che l'arrivo di un elevato numero di migranti nel territorio nazionale in tempi relativamente brevi, ha richiesto e tutt'oggi richiede alle autorità sanitarie uno sforzo notevole per identificare e gestire tempestivamente gli eventi che hanno impatto sullo stato di salute delle persone e che possono avere conseguenze sia a livello individuale, sia a livello della comunità ospitante. Il Comitato ha accertato che la gestione dei flussi migratori sotto l'aspetto sanitario, in particolar modo con riferimento al periodo di prima accoglienza delle persone e a tutta la durata della loro permanenza nei centri e nelle strutture dedicati, richiede un approccio coordinato da parte di tutte le amministrazioni che presentano profili di competenza in materia, per potenziare la tutela della salute pubblica sia dei cittadini italiani che dei migranti. E' stato in particolare evidenziato come debba essere considerata la complessità degli scenari epidemiologici internazionali, con l'emergenza e la riemergenza di malattie infettive che sono in grado di determinare la reintroduzione di infezioni in Paesi indenni. D'altra parte, non è possibile ignorare come la permanenza nei centri per migranti sia in grado di determinare un impatto negativo sullo stato di salute di persone già di per sé vulnerabili⁶⁸.

Il Comitato Schengen ha appurato la necessità che, con riguardo alle persone che arrivano e soggiornano nel Paese, sia assicurata un'assistenza sanitaria in linea con le loro necessità e nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e anche internazionale. Si è riscontrato che nel corso del semestre a guida italiana, si è raggiunta una maggiore consapevolezza da parte di Paesi membri come, per esempio, quelli dell'area scandinava, che si sentono distanti dal problema di questi grandi flussi, posto che in realtà, l'impatto dei grandi flussi migratori che possono entrare, dal mare come in Italia, ovvero dalla Turchia, dove si è riscontrata l'apertura di un nuovo canale, alla fine diventa una questione riguardante non più soltanto il singolo Stato.

Riguardo ai controlli sanitari sui migranti al momento del loro arrivo in Italia, è emerso dai lavori del Comitato che, nell'ambito dei propri compiti istituzionali in materia di profilassi internazionale delle malattie infettive, il Ministero della salute ha partecipato attivamente con i propri medici all'operazione *Mare Nostrum*, nonostante non vi fosse un obbligo a parteciparvi, in quanto il compito di quel dicastero consiste nella sorveglianza nel territorio nazionale nell'ambito delle proprie competenze. Secondo quanto riferito al Comitato, l'attivazione di *Mare Nostrum* e l'intensificazione dei flussi, hanno reso necessario l'invio di operatori sanitari e medici del Ministero della salute, in supporto alla componente medica della Marina militare, in modo da anticipare, già durante la navigazione a bordo

⁶⁸ Si veda l'audizione del Ministro della salute, Beatrice Lorenzin, nella seduta dell'11 novembre 2014.

dell'unità della Marina militare, l'effettuazione dei controlli volti ad accertare la presenza di segni e sintomi sospetti di malattie infettive che richiedono, ai sensi del Regolamento sanitario internazionale dell'Organizzazione mondiale della sanità, la messa in atto di misure di sanità pubblica nei confronti dei migranti recuperati in mare.

Altri controlli sono stati effettuati a terra dagli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera (USMAF) del Ministero della salute, nell'ambito delle loro ordinaria attività di vigilanza sanitaria transfrontaliera, direttamente o in collaborazione con le Aziende sanitarie locali. In questo contesto, sono state fornite al Comitato informazioni assai rilevanti dal punto di vista dei controlli sanitari: le navi italiane militari sono le uniche dotate a bordo di camere operatorie e sistemi diagnostici capaci di effettuare *screening* sanitari. Un sistema ritenuto un fiore all'occhiello per il sistema della salute nazionale, anche per il ruolo svolto dalla Marina e che potrebbe essere utilizzato maggiormente. Circa le modalità operative con cui sono stati garantiti i controlli sanitari sulle persone soccorse in mare, è stato riferito al Comitato che un iniziale triage è stato effettuato al momento del soccorso dallo stesso personale medico o, in alternativa, dove presente, dal personale del Corpo italiano di soccorso dell'Ordine di Malta, supportato, in caso di necessità, da personale medico della Marina militare. I codici rossi e gialli sono stati evacuati al porto più vicino con motovedette o, in casi estremi, con elicottero militare; all'arrivo in banchina è intervenuto il sistema 118 per il trasporto in ospedale. Il personale USMAF ha verificato il sospetto per malattie soggette al Regolamento sanitario internazionale, a cui si è fatto riferimento, prima dello sbarco in banchina e prima dell'avvio verso i centri di immigrazione; a bordo è avvenuto, quindi, un primo *screening* importante, con una separazione delle persone che mostravano una sintomatologia da quelle che avevano soltanto un problema dovuto a condizioni di viaggio drammatiche.

I soggetti venivano quindi visitati dai medici e intervistati dai mediatori culturali, in modo da capire lo stato vaccinale dei singoli soggetti, ossia per comprendere quali soggetti, sia adulti, sia bambini, fossero stati sottoposti nell'arco della loro vita a vaccinazioni fondamentali, come, per esempio, la polio, la meningite e il tetano. In alcuni casi sono state effettuate vaccinazioni sia sugli adulti, sia sui minori; una volta arrivati in banchina, l'Azienda sanitaria competente per territorio ha coordinato le attività di *trriage*, avvalendosi, ove necessario, del personale sanitario della Croce rossa italiana. Il Comitato ha accertato che l'assistenza sanitaria è stata garantita, anche nei centri di accoglienza governativi e nei centri di accoglienza straordinaria; un'attenzione particolare è stata posta alle attività svolte sui minori non accompagnati. In questo caso, infatti, le prefetture hanno individuato le strutture dove far accomodare i minori non accompagnati e le Aziende sanitarie di riferimento hanno

ricevuto comunicazione e provveduto a verificare l'esistenza dei requisiti igienico-sanitari. A questo punto sono intervenute le aziende sanitarie locali di competenza, nella maggior parte dei casi siciliane e, in altri, calabresi. Per quanto riguarda l'attività delle Aziende sanitarie siciliane sono state fornite al Comitato informazioni più di dettaglio: vi sono 12 USMAF centrali e 25 territoriali. Gli USMAF sono situati all'interno dei porti e degli aeroporti e costituiscono un filtro contro le malattie, atteso che sono le prime strutture chiamate a fare vigilanza igienico-sanitaria su mezzi, merci e persone in arrivo sul territorio nazionale e comunitario. Negli USMAF lavoravano, al novembre 2014, 448 persone, di cui 79 medici. È stato segnalato al Comitato che tale dotazione, soprattutto quella medica, è da ritenersi non adeguata, anche a causa del blocco del *turn over* del personale sanitario in queste regioni, a fronte della necessità di dover gestire un'attività di emergenza che richiede personale altamente qualificato, tra cui esperti di igiene pubblica, virologi ed esperti di malattie infettive.

Circa i controlli sanitari sui migranti, è emerso che oltre 120.000 migranti sono arrivati via mare dall'inizio dell'anno, di cui circa 80.000 da quando è iniziata la diretta partecipazione del Ministero della salute, con propri medici, all'operazione *Mare Nostrum*. Vi sono stati 17.000 controlli a bordo e 48.000 a terra da parte dei medici del ministero della salute. Gli altri sono stati effettuati dai medici della Marina militare, dai medici di associazioni come la Croce Rossa e da altre organizzazioni. I casi sospetti di malattie infettive di interesse del Regolamento sanitario internazionale sono stati gestiti secondo le modalità sopra sintetizzate, al pari di ogni altra situazione sanitaria richiedente immediata attenzione, sia che si trattasse di malattie infettive (morbillo, scarlattina e varicella), di affezioni respiratorie, di sindromi febbrili non accompagnate da altri sintomi, di congiuntiviti, di casi di scabbia e di pediculosi conseguenti alle disagiate condizioni di vita prima e durante gli imbarchi, sia che si trattasse di condizioni patologiche quali ustioni, traumatismi, cardiopatie, diabete, esiti di poliomielite o altre affezioni neurologiche o di condizioni fisiologiche, come, per esempio, lo stato di gravidanza. Risulta siano nate decine e decine di bambini a bordo delle navi. È stato segnalato inoltre al Comitato, che, per rendere più efficace la sorveglianza sanitaria nel particolare contesto degli interventi adottati nei riguardi del flusso migratorio, fin dal 2011, anno di massiccio afflusso di immigrati irregolari, il Ministero della salute, con la circolare del 7 aprile 2011, ha diramato istruzioni affinché fossero garantiti in parallelo sia sistemi ordinari di sorveglianza delle malattie infettive, sia sistemi di sorveglianza sindromica, finalizzata cioè a rilevare tempestivamente situazioni specifiche tali da richiedere l'adozione immediata di misure di sanità pubblica.

Nell'ambito della gestione delle problematiche sanitarie è stato segnalato al Comitato anche il documento di raccomandazioni elaborato dal gruppo di lavoro tecnico istituito presso il Ministero della salute nel 2012 «Raccomandazioni per la gestione di problematiche sanitarie connesse con l'afflusso di migranti sulle piccole isole». Tale documento offre una visione globale degli aspetti di preparazione, sanificazione e igiene dell'acqua e degli alimenti, nonché sul trasferimento dei migranti che necessitano di cure mediche e trattamenti sanitari verso altri siti e dell'accertamento dell'età di soggetti, soprattutto non accompagnati, di cui si sospetta la minore età. E' stata anche segnalata la partecipazione del Ministero della salute ad alcune attività progettuali svolte in collaborazione con l'Organizzazione mondiale della sanità e con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni. Nello specifico, il Ministero della salute ha sottoscritto un accordo con l'OMS e ha finanziato un progetto triennale, *Public Health Aspects of Migration in Europe*, la cui durata è stata estesa fino alla fine del 2015 e che prevede lo sviluppo di varie attività. La prima è il rafforzamento della capacità di risposta degli Stati membri della regione europea dell'OMS a emergenze sanitarie legate ad aumenti di flussi migratori. E' stato segnalato al Comitato che si tratta di un problema di vaste proporzioni, in quanto nell'area del Mediterraneo permane una situazione di grandissimo stress sanitario, oltre che geopolitico, con guerre, guerre civili e rivolte, nonché l'assenza di strutture sanitarie complesse, che, ovviamente, aiuta l'evolversi delle epidemie. Come esempio di questa situazione sono state indicate le condizioni dei campi profughi in Turchia e in Giordania, dove arrivano migliaia e migliaia di persone dalla Siria, dalla Libia e da altri Paesi in stato di conflitto, con ceppi di epidemie, come, per esempio, la polio, la tubercolosi di stampo aggressivo e altre malattie. È evidente che una situazione di non controllo in questi campi può provocare, oltre a condizioni al di là dei protocolli sanitari internazionali, un pericolo per tutti.

A tale proposito è stato osservato che nel passaggio da *Mare Nostrum* a *Triton* c'è stata una parziale presa di atto e di consapevolezza da parte dell'Europa sul fatto che la sponda del Mediterraneo non è un problema solo dell'Italia, di Malta, della Grecia o di Cipro, ma è una questione che riguarda tutti. Questa consapevolezza è ancora più importante dal punto di vista sanitario. Per questo motivo il Ministero della salute ha portato avanti insieme all'OMS, anche con un nuovo intervento della Commissione europea, interventi di assistenza e monitoraggio sanitari in loco, che riguardano tutte le strategie di supporto alle vaccinazioni per gli esseri umani, ma anche per gli animali. A titolo di esempio, il Comitato è stato informato che vi è una grave epidemia di afta in Nord Africa, particolarmente in Libia e nei Paesi limitrofi; l'afta è devastante per le produzioni zootecniche nazionali. Se dal Nord Africa

l'afta dovesse arrivare in Italia, avrebbe un'incidenza sulla zootecnia europea e comporterebbe un disastro economico di portata veramente globale. E' stato quindi osservato che l'Italia può utilizzare il ruolo che ha avuto per decenni come leader in tutti i Paesi del Medio Oriente e nei Paesi nordafricani nel settore veterinario, con gli Istituti zooprofilattici e che l'Europa, tramite l'Italia, si può fare portavoce di progetti per cercare almeno di realizzare un contenimento sanitario, anche nell'interesse dell'economia dei Paesi europei e, in particolare, dell'Italia, che nel settore agroalimentare e zootecnico ha uno degli elementi principali dell'assetto economico.

Il Comitato è stato quindi informato che si prevede la creazione di un database nazionale in tema di sanità pubblica e migrazioni che in prospettiva si ritiene debba essere europeo. E' stata anche segnalata al Comitato l'esigenza di conoscere il flusso delle persone, dei loro spostamenti, di sapere se sono vaccinati, perché l'ingresso di persone non vaccinate può provocare un recrudescenza dei virus. E' stata quindi portata all'attenzione del Comitato la necessità di iniziare una nuova politica delle vaccinazioni, forte quasi quanto quella degli anni Sessanta, anche per non abbassare il livello di sicurezza raggiunto nei decenni passati in Europa. Non risulta essere infatti un problema solo italiano, ma europeo, degli Stati Uniti e del Canada, dove l'alto benessere ha fatto venire meno la soglia di attenzione da parte della popolazione. È emersa quindi la necessità di prevedere Linee guida basate sull'esperienza maturata soprattutto nel territorio italiano, ma anche in altri Paesi, con un'esposizione simile ai flussi migratori. Ancora, si prevede l'istituzione di un osservatorio su salute e migrazioni, nonché la disseminazione e condivisione delle conoscenze e delle esperienze maturate anche con aspetti formativi e di *capacity building*, in modo da avere un sistema epidemiologico adeguato. Il Comitato è stato informato infine della definizione di un programma a lungo termine da parte dell'Ufficio regionale europeo dell'OMS.

Nel corso della attività svolta, il Comitato ha potuto infine accertare che il tema dell'integrazione degli alunni stranieri coinvolge direttamente le politiche scolastiche ed educative di tutti i Paesi europei. Si tratta per alcuni Stati di un'esperienza pluridecennale, ad esempio per i Paesi che sono stati oggetto di un flusso migratorio ormai remoto come la Germania, il Belgio, l'Olanda l'Inghilterra e la parte mitteleuropea⁶⁹. Il caso italiano si inserisce nella fascia euromediterranea con Portogallo, Spagna, Grecia, che hanno avuto flussi migratori molto più recenti, più rapidi e intensi e quindi anche più traumatici dal punto di vista delle politiche di controllo e di gestione, con particolare attenzione al tema dei minori e dell'integrazione educativa. In particolare, è stato riferito al Comitato che la caratteristica

⁶⁹ In questo senso, l'audizione della Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Stefania Giannini, nella seduta del 27 marzo 2015.

fondamentale delle politiche educative in Italia è quella che si definisce inclusione scolastica. L'Italia cerca di portare gli alunni stranieri, spesso non italofofoni, a un'inclusione linguistica, culturale e comportamentale all'interno della classe. Ciò significa evitare la costruzione di luoghi di apprendimento separati, quindi evitare *classes d'accueil* o "classi di accoglienza", avere una cultura dell'accoglienza della diversità, perché il bambino straniero è a pieno titolo inseribile in una comunità altra rispetto a quella dei bambini italiani e italofofoni, modello questo che viene sviluppato anche in altri settori, quali il settore delle disabilità e che diventa culturalmente e politicamente il modello dominante nel nostro Paese nei confronti di tutte le forme di diversità, ivi inclusa quella per lingua, per etnia e per cultura.

Il Comitato ha accertato quindi che, nel disegno di legge di riforma della scuola, in corso di esame in Parlamento, è previsto che le scuole, nel redigere il piano triennale dell'offerta formativa, dovranno inserire tra le priorità specifiche misure che riguardino l'alfabetizzazione e/o il perfezionamento della lingua italiana per studenti e alunni allofotti, quindi stranieri in quanto non in possesso non solo della cittadinanza, ma della lingua madre, anche attraverso l'attivazione di corsi opzionali di lingua e la dotazione di laboratori linguistici in rete.

Per quanto riguarda i dati sui bambini e i ragazzi stranieri che frequentano le scuole italiane, è stato riferito al Comitato che nel 2014 si è raggiunta la quota del 9,7 per cento di alunni stranieri, con un dato assoluto pari a circa 800.000 alunni stranieri nell'ultimo anno scolastico. Una distinzione fondamentale anche ai fini delle misure metodologiche successive è quella tra i bambini nati in Italia e quelli arrivati nel corso dell'anno scolastico che vengono definiti NAI, cioè i neoarrivati in Italia. Tale distinzione appare importante perché i primi rappresentano ormai il 51,7 per cento, e questa percentuale raggiunge la punta dell'85 per cento nelle scuole dell'infanzia, mentre i neoarrivati nell'ultimo anno scolastico sono poco più di 30.000, cioè meno del 5 per cento della popolazione scolastica. Queste due tipologie, gli stranieri nati in Italia e i neoarrivati, hanno caratteristiche proprie e devono essere oggetto e soggetto di processi di apprendimento e di alfabetizzazione linguistica specifica. Di questo il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) ha tenuto conto nelle misure previste nel disegno di legge di riforma della scuola, anche ipotizzando una classe di insegnanti specializzata in questi temi. Tra i neoarrivati si registra nel 2014 un significativo aumento dei minori stranieri non accompagnati. Si tratta di 10.000 sui 30.000 precedentemente citati, il più alto numero di presenze che sia stato mai registrato nel nostro Paese, e più del 90 per cento appartiene alla fascia d'età adolescenziale tra i 15 e i 17 anni, maschile. Negli ultimi anni l'aumento più significativo della presenza di alunni stranieri è

stato registrato nelle scuole secondarie di secondo grado, prevalentemente negli istituti tecnici, che rappresentano la prima scelta degli studenti stranieri, con una percentuale del quasi 40 per cento, nei professionali, poco meno (37,9), mentre nei licei sono rappresentati da una percentuale minoritaria, che si attesta intorno al 23 per cento.

Il Comitato ha quindi potuto accertare che la suddivisione di scelta e iscrizione ai diversi tipi di scuole conferma una maggiore difficoltà dei ragazzi stranieri a completare gli studi, soprattutto a completare studi di carattere teorico e ad avere brillanti risultati nella carriera scolastica. A 15 anni (prendendo un numero fisso per un calcolo comparativo) 7 studenti stranieri su 10 sono in ritardo rispetto al percorso scolastico. Si tratta di un dato molto importante dal punto di vista quantitativo che deve essere valutato anche nello studio delle misure per il recupero. Ci sono tassi di ripetizione dell'anno scolastico molto elevati soprattutto nel primo anno delle scuole secondarie, anno in cui è molto intenso il fenomeno del *drop out*, della dispersione scolastica, un anno cruciale in cui si addensano le complessità legate all'evoluzione psicoattitudinale dei ragazzi. Un leggero miglioramento della regolarità dei processi scolastici ed esiti più positivi si ritrovano nella seconda generazione degli studenti stranieri. Questo fa *pendant* con i dati di Paesi con un'immigrazione più remota, e le recenti valutazioni (internazionali OCSE e nazionali INVALSI) segnalano un positivo avvicinamento progressivo degli studenti di seconda generazione al livello dei bambini italiani e italofoeni. Per quanto riguarda gli studi universitari, invece, il dato va scorporato dalle immatricolazioni degli studenti stranieri che quasi mai sono di seconda generazione o stranieri residenti in Italia. Il dato che riguarda stranieri con cittadinanza non comunitaria immatricolati nel corso dello scorso anno accademico è molto basso, 1,8 per cento, e tra questi i diplomati in Italia sono la maggioranza. Questo è il segno di un aumento degli studenti universitari di seconda generazione, seppur molto lento e progressivo. Il numero degli studenti stranieri immatricolati nelle università italiane supera attualmente di poco il 3 per cento, quindi si parla di 50-52.000 studenti sul complesso degli universitari.

Il Comitato ha riscontrato d'altra parte che vi è l'accentuazione di un approccio medicalizzante al tema dell'accoglienza degli studenti stranieri, ossia dell'aumento delle certificazioni per disabilità. Tale certificazione, a partire dagli anni in cui la migrazione è stata più evidente anche a livello di minori, è in crescita. Nell'anno scolastico 2007-2008 erano 11.000 i ragazzi stranieri con disabilità, mentre l'anno scorso erano 26.626. Risulta inoltre che, sia per una non perfetta costruzione dei questionari diagnostici per le varie forme di disabilità, sia per mancanza di approfondimento degli stessi strumenti di diagnosi, si tenda a confondere la scarsa abilità linguistica con patologie che hanno tutt'altra motivazione. È stato

segnalato in ogni caso al Comitato che il Ministero della pubblica istruzione, dell'università e della ricerca intende favorire la creazione di un Osservatorio nazionale, costituito in passato ma poi rimasto silente su questi temi per diversi anni. A questo proposito, il Comitato ha potuto accertare che nel settembre 2014 l'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri all'educazione interculturale, costituito da rappresentanti del mondo della ricerca in questo settore, delle associazioni, di altri Ministeri, dei dirigenti scolastici, ha riattivato le proprie attività e si è anche collegato alla Fondazione ISMU, che da anni si occupa di Iniziative e Studi sulla Multietnicità, che ha prodotto anche quest'anno il rapporto, "Alunni con cittadinanza non italiana". In particolare, la ministra Giannini nel corso della sua audizione presso il Comitato ha illustrato l'ultimo Rapporto redatto dall'ISMU, recante dati anche disaggregati che consentono di avere una fotografia più dettagliata dei micro processi in atto.

Il Comitato ha quindi avuto contezza della predisposizione da parte del Governo di un Piano nazionale per l'insegnamento e l'apprendimento dell'italiano come lingua seconda. Il Piano ha carattere pluriennale e tiene conto della distinzione tra non italofoeni neoarrivati e bambini di seconda generazione che hanno un'italofonia derivata dal contesto, ma non un contesto familiare in grado di supportarla. A questo progetto, si correla l'istituzione di una classe di concorso specifica per l'insegnamento dell'italiano lingua seconda. Il Governo intende d'altro canto valorizzare il ruolo dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPA) per assicurare sia ai giovani sia agli adulti un'offerta formativa ampia e articolata. Il Comitato ha accertato quindi l'impegno del Governo, in particolare tra Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e Ministero del lavoro e delle politiche sociali per favorire l'integrazione scolastica dei migranti (tipologia composta da rom, sinti e camminanti), attraverso il loro inserimento nelle scuole primarie e secondarie di primo grado di una serie di città individuate dal progetto. Queste, insieme al progetto di formazione dei dirigenti e all'indagine nazionale tuttora in corso sugli studenti stranieri di seconda generazione che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca sta realizzando in collaborazione con Istat, sono gli elementi di conoscenza acquisiti dal Comitato in riferimento alla gestione dei migranti dal punto di vista scolastico.

§.9. Le problematiche connesse ai profili finanziari nella gestione delle politiche sull'immigrazione.

In un quadro di risorse scarse, viene lamentata la necessità che siano stabilite priorità di intervento in caso di emergenze umanitarie come quelle in atto, posto che per far fronte alle

esigenze e alle continue richieste in tal senso, è necessario poter contare su risorse certe. Si potrebbe pensare a risorse messe a disposizione non nell'immediato, bensì gradualmente, ma con una maggiore certezza circa lo stanziamento di tali fondi, a garanzia di un flusso di risorse in mancanza del quale si rischia il collasso del sistema.

Il Comitato ritiene che interventi finanziari di questo tipo dovrebbero essere messi in campo anche per favorire crescita e sviluppo in Paesi limitrofi all'Unione europea. È stato riscontrato, per esempio, che in Paesi come il Marocco, dove lo sviluppo economico ed industriale è stato piuttosto significativo, si sono create le condizioni per trasformare quella realtà in un luogo da cui si emigra molto meno e che comincia a diventare destinazione di migranti, in particolare dall'Africa equatoriale. È emerso, infatti, che le misure adottate contro la povertà, con criteri di *empowerment* delle organizzazioni e della popolazione della società civile locale, prevengono i conflitti e le conseguenti situazioni di disperazione che ne derivano, portando migliaia di soggetti ad intraprendere i cosiddetti viaggi della speranza.

Il Comitato ritiene che il Governo italiano dovrebbe farsi portatore in Unione europea dell'esigenza di non effettuare tagli alle risorse dedicate all'aiuto ai Paesi in via di sviluppo, posto che per contenere le partenze, soprattutto di quei migranti che lasciano il loro Paese per motivi economici, il problema che si pone è di farli vivere meglio nei loro territori. Questa formulazione, che potrebbe apparire banale, non trova conferma nelle nostre politiche attuali mirate all'aiuto verso i Paesi in via di sviluppo, laddove costantemente si effettuano tagli ai finanziamenti a favore di tali Paesi. Ciò permetterebbe, poi, seppure indirettamente, all'Italia di razionalizzare i costi destinati alla gestione dei fenomeni migratori.

In questo senso, il Comitato ha accertato che in Italia la spesa media per profugo sia di circa 35 euro al giorno, un dato che moltiplicato per 365 giorni e per 19.000 posti messi a disposizione nell'ambito dello SPRAR porta ad un totale di 250 milioni di euro circa all'anno. La legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2015, art. 1, co. 181-182) ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2015, il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, nel quale confluiscono le risorse del precedente Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali che viene contestualmente soppresso. Il nuovo fondo è incrementato di 12,5 milioni di euro all'anno a decorrere dal 2015 (art. 17, co. 14). Il Comitato ritiene necessario che le amministrazioni centrali competenti lavorino insieme alle regioni e agli enti locali al fine di individuare in via ordinaria una procedura di coordinamento e cooperazione interistituzionale necessaria per gestire in maniera efficace e qualitativamente adeguata il sistema di protezione verso questi soggetti. Allo stato attuale, infatti, questa

popolazione viene gestita con la legge n. 328 del 2000, che è stata concepita, scritta e messa in essere quando non vi erano condizioni di emergenza come quelle attuali. Il Comitato deplora che vi sia stata una assenza di programmazione nelle operazioni di accoglienza dei migranti nonostante che prefetture, Ministero dell'interno e sindaci fossero da tempo allertati sulla possibilità del verificarsi di tale emergenza. Il Comitato ritiene che sia di fondamentale importanza passare dalla gestione emergenziale ad una gestione programmata del fenomeno migratorio, anche per scongiurare che, dietro la dicitura di attività di accoglienza, possano in realtà celarsi obiettivi di mero *business*, se non illeciti.

Nell'ottica di affrontare il problema migratorio sin dalle sue radici, portando dunque l'azione dell'Unione europea direttamente nelle aree di origine del fenomeno, occorre intervenire sul potenziamento dei programmi di protezione regionale esistenti, condotti in collaborazione e d'intesa con l'UNHCR. È necessario che nei Paesi da cui nascono i maggiori movimenti migratori siano apprestati standard adeguati di assistenza, in linea con quelli europei, che riguardino le persone bisognose di protezione internazionale. Bisogna, quindi, accrescere i mezzi finanziari che alimentano tali programmi, sostenendo le proposte formulate dalla Commissione europea, che ha già indicato la necessità di estenderli a regioni finora non direttamente coperte, come il Sahel. Un maggiore intervento in questa direzione non può prescindere dalla disponibilità degli Stati membri a mettere a disposizione risorse finanziarie più consistenti. Le politiche di cooperazione dovranno mirare non solo all'assistenza *in loco*, ma anche al rafforzamento delle *capacity building* dei Paesi terzi. Una visione di ampio respiro deve sapere collegare il governo del fenomeno migratorio a nuove opportunità di sviluppo che aiutino i Paesi destinatari delle forme di assistenza tecnica ad acquisire livelli crescenti di autosufficienza e autonomia.

PARTE IV

L'INDAGINE CONOSCITIVA SUI LAVORATORI IMMIGRATI IN ITALIA

§.1. Le motivazioni della deliberazione dell'indagine.

Sul versante più strettamente interno il Comitato ha avviato una seconda indagine conoscitiva volta a verificare l'impiego di lavoratori immigrati nelle attività industriali, produttive e agricole, per approfondire le situazioni del territorio nazionale particolarmente problematiche come quelle legate al distretto artigianale di Prato. Anche in questo caso, il Comitato, nell'ambito delle proprie competenze e ferme restando quelle delle Commissioni permanenti delle Camere, ha inteso svolgere una indagine conoscitiva sull'impiego di lavoratori immigrati nelle attività industriali, produttive e agricole, avente ad oggetto l'evoluzione dei flussi migratori in ingresso in Italia, con particolare riferimento agli accordi bilaterali con i Paesi di origine a fini di riammissione e in materia di lavoro, nonché alla complessiva osservanza del Testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero. L'indagine intrapresa è seguita al tragico incendio verificatosi il 1° dicembre 2013 in una fabbrica di Prato, con l'obiettivo di riprendere ed implementare la breve attività conoscitiva che il Comitato avviò nella precedente legislatura circa le implicazioni del frequente ricorso ad irregolari procedure di reclutamento di personale extracomunitario stagionale nelle attività agricole, all'indomani dei disordini avvenuti a Rosarno nel gennaio 2010⁷⁰.

Il Comitato ha infatti avuto la consapevolezza che il diffuso impiego di manodopera straniera, spesso clandestina, unitamente alle modalità di conduzione delle aziende e di insediamento delle comunità sul territorio pongono, in primo luogo, seri problemi di ordine e sicurezza (pubblica e sui luoghi di lavoro), con implicazioni inerenti la filiera produttiva, i fenomeni della contraffazione delle merci, nonché dell'inquinamento della concorrenza imprenditoriale e dei flussi finanziari. Nei limiti delle proprie attribuzioni, il Comitato ha inteso pertanto occuparsi della questione soprattutto per evidenziare il fenomeno dei flussi migratori in ingresso in Italia, attratti da poli produttivi con elevata disponibilità di manodopera straniera, spesso clandestina o irregolare. L'indagine si è proposta in primo luogo l'obiettivo di verificare le modalità di applicazione del principio della programmazione dei flussi, che calibra, sulla base delle esigenze di manodopera interna, il numero di stranieri che possono entrare nel nostro Paese per motivi di lavoro. In secondo luogo, permane l'esigenza di analizzare la gestione nel suo complesso del fenomeno migratorio, con riguardo all'osservanza delle regole di ingresso, soggiorno, controllo, stabilizzazione dei migranti e

⁷⁰ Si veda al riguardo quanto evidenziato *supra* nella relazione alla Parte II, §. 1.

repressione delle relative violazioni, nonché lo stato di attuazione dei processi di integrazione, onde valutare la congruità delle attuali politiche pubbliche di accoglienza e contrasto, ma anche dei modelli di incontro tra domanda e offerta di lavoro finora seguiti.

All'indomani dei tragici fatti accaduti a Prato, è parso necessario al Comitato verificare il livello di tutela dei diritti sociali riconosciuti agli stranieri da specifiche disposizioni del testo unico sull'immigrazione – segnatamente gli articoli da 28 a 41 -, anche alla luce della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo nel 1992 tra i Paesi membri del Consiglio d'Europa e ratificata dall'Italia ai sensi della legge n. 203 del 1994, che garantisce agli stranieri residenti nei Paesi aderenti ampi diritti di espressione, riunione e associazione, e prevede, soprattutto nelle collettività locali con significative presenze di residenti stranieri, il diritto di costituire organi consultivi rappresentativi a livello locale.

Su questi temi, sono stati auditi: Natale Forlani, direttore generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (17 dicembre 2013); informalmente, rappresentanti di Unioncamere (20 marzo 2014); rappresentanti del Comune di Prato, di organizzazioni industriali e sindacali e di imprese artigiane del medesimo distretto (1 aprile 2014); il Ministro del lavoro e delle politiche sociali Giuliano Poletti (8 maggio 2014); il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, Maurizio Martina (24 febbraio 2015) la Ministra dello sviluppo economico, Federica Guidi (22 aprile 2015). Il termine per la conclusione dell'indagine conoscitiva sui lavoratori immigrati, inizialmente fissato al 31 dicembre 2014, è quindi stato prorogato al 31 maggio 2015.

§.2. L'utilizzo di lavoratori immigrati: dinamiche economiche e sociali connesse al fenomeno dell'immigrazione in Italia.

In considerazione della sua peculiare posizione geografica, che la rende così vicina alle coste africane, l'Italia si trova particolarmente esposta alle contingenze africane e del Vicino Oriente, ciò traducendosi nella opportunità di riconsiderare alcune previsioni a livello europeo in materia di immigrazione, rafforzando, al contempo, gli strumenti di cooperazione con i Paesi coinvolti da tali esodi di massa. Secondo il parere di molti dei soggetti auditi ed in linea con le previsioni dei principali osservatori internazionali, tale ondata migratoria in atto sarebbe destinata a persistere, perlomeno fin quando non si perverrà ad una parziale stabilizzazione dei principali regimi in essere nei Paesi da cui originano tali flussi (migrazioni di profughi), ma anche fin tanto che permarranno divari sensibili di ricchezza e di sviluppo tra

le diverse aree a Nord e a Sud del Mediterraneo (migrazioni per ragioni economiche). Si rileva, infatti, un cambiamento del profilo dei principali flussi migratori in atto, da migrazioni economiche a migrazioni per ragioni politiche, con la predominanza di flussi di tipo misto, una fattispecie che determina, secondo il diritto internazionale, in capo ai soggetti migranti specifici diritti. In tal senso, se la difesa della frontiera rimane una priorità, tale misura tende a risolvere solo parzialmente la questione, non potendo riguardare coloro che fuggono dalle persecuzioni o che migrano per ragioni politiche. Nel corso dell'attività svolta dal Comitato è stata opinione condivisa, quindi, che lo scenario attualmente delineatosi richieda da parte dell'Unione europea l'adozione di una strategia comune di intervento e di gestione dei fenomeni in atto, accordando la massima attenzione all'evoluzione politica degli accadimenti in corso, dai Paesi che si affacciano sul bacino del Mediterraneo, a quelli del Vicino e Medio Oriente, ai territori della fascia sub-sahariana del Sahel.

L'attuale fase di crisi economica, sommata alla instabilità politica in molti di questi Paesi, ha reso i flussi migratori molto più consistenti che in passato e caratterizzati, sempre più spesso, da soggetti che offrono una manodopera scarsamente qualificata, essendo rifugiati e richiedenti asilo politico, con ripercussioni tutt'altro che positive dal punto di vista del mercato del lavoro. Molti Stati membri, infatti, si trovano a scontare tassi di deficit demografico e di invecchiamento della popolazione che, secondo gli osservatori, porteranno nei prossimi anni i lavoratori europei a diminuire. Tuttavia, l'offerta di lavoro sul mercato europeo richiederà sempre di più alta professionalità e specializzazione delle competenze, in controtendenza con i profili dei migranti in arrivo. Le dimensioni stesse degli attuali flussi migratori rischiano di diventare un ulteriore fattore destabilizzante per i Paesi di destinazione, laddove non vengano approntate per tempo politiche di regolarizzazione ed integrazione verso questa moltitudine di soggetti.

Il rischio, in altre parole, è che in mancanza di una cooperazione per lo sviluppo dei Paesi di origine di tali migranti, si possano generare fenomeni di emarginazione e discriminazione, di cui sono già presenti allarmanti segnali in molti Paesi europei. È stata quindi segnalata al Comitato l'esigenza, da parte delle Istituzioni, nazionali ed europee, di adottare politiche in grado di attirare manodopera altamente qualificata da Paesi terzi, al fine di garantire *trend* di crescita positivi, sia sotto l'aspetto economico, sia culturale nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione⁷¹. In tal senso, se le politiche migratorie dell'Unione europea hanno sempre lasciato ampio potere alle singole realtà statali, soltanto

⁷¹ In questo senso, si veda l'audizione di Natale Forlani, direttore generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nella seduta del 17 dicembre 2013.

negli ultimi anni ci si è resi conto dell'importanza di una politica europea comune per gestire al meglio il fenomeno.

L'Italia in particolare, a seguito dei massiccio esodo verificatosi già a partire dall'estate del 2013, si è trovata a dovere affrontare una vera e propria emergenza umanitaria in termini di arrivi, a fronte di un dispositivo di accoglienza non idoneo a gestire un fenomeno dalle dimensioni e dal carattere eccezionali con ciò invocando iniziative a livello europeo e la messa in campo di nuovi strumenti di cooperazione tra Unione e Paesi terzi.

Un approfondimento specifico è stato quindi condotto dal Comitato attraverso l'indagine conoscitiva sull'impiego di lavoratori immigrati nelle attività industriali, produttive e agricole, sulle tematiche relative l'utilizzo di lavoratori stranieri immigrati in Italia. Secondo quanto riferito al Comitato, nel corso degli anni 2000 è triplicata la presenza di lavoratori e lavoratrici stranieri residenti in Italia, un fenomeno che nell'ambito dei Paesi aderenti all'Unione europea è stato inferiore solo alla Spagna⁷². Gli anni della crisi economica e occupazionale hanno tuttavia segnato una discontinuità importante nella presenza degli immigrati nel nostro mercato del lavoro. Nello stesso periodo, analogamente all'aumento dell'occupazione concentrata essenzialmente nel settore domestico, è aumentata la disoccupazione degli immigrati (più 220.000), fino a raggiungere le 380.000 unità, ed è calato il tasso di occupazione (meno 7 per cento). La crisi colpisce soprattutto gli stranieri di sesso maschile occupati nei settori del manifatturiero e delle costruzioni, e in buona parte lungo soggiornanti con famiglia a carico. Gli immigrati in cerca di lavoro, sommando gli stranieri disoccupati con le cifre provenienti da familiari ricongiunti e dalle seconde generazioni, crescono più rapidamente della domanda di lavoro specificamente rivolta agli immigrati.

E' stata evidenziata, in questo contesto, l'importanza assunta negli anni 2000 dalla componente neocomunitaria, che rappresenta il 30 per cento dei residenti, ma che concorre a soddisfare il 40 per cento della domanda di lavoro rivolta agli stranieri. La libera circolazione, peraltro, consente loro di rispondere con estrema flessibilità alle esigenze del mercato del lavoro. In prospettiva, deve essere valutato il cambiamento di aspettative indotto dalla crisi economica, che sta riportando una quota significativa di disoccupati o inattivi italiani a rendersi disponibili verso tipologie e rapporti di lavoro che, negli anni recenti, erano soddisfatti da lavoratori stranieri, tendenza accentuata dagli effetti dell'allungamento dell'età pensionabile. Risulta, quindi, attiva una dinamica che porta cittadini italiani ad essere disponibili o interessati a svolgere attività che, precedentemente, erano appannaggio di

⁷² In tal senso, si veda l'audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Giuliano Poletti, nelle materie di competenza del Comitato, con particolare riferimento alle questioni relative al settore dell'immigrazione, nella seduta dell'8 maggio 2014.

cittadini extracomunitari o neocomunitari. Dai dati acquisiti dal Comitato, emerge quindi che gli occupati stranieri nel 2012 erano circa 2.334.000, 83.000 in più rispetto al 2011, quasi tutti concentrati nei servizi alla persona, mentre in altri contesti come il manifatturiero c'è una riduzione di occupazione anche da parte dei cittadini stranieri o neocomunitari. Rispetto al 2011 le persone in cerca di lavoro di cittadinanza europea sono cresciute di oltre 19.000 unità, mentre tra le forze di lavoro di cittadinanza extra Ue i disoccupati aumentano di 53.000 unità⁷³.

§.3. L'impiego di lavoratori immigrati in agricoltura.

È stato quindi indicato al Comitato come l'impiego di lavoratori immigrati in agricoltura è monitorato dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, attraverso l'Istituto nazionale di economia agraria (INEA), oggi operante nel Consiglio per la ricerca in agricoltura (CRA), che svolge da diversi anni un'indagine annuale sull'impiego degli immigrati extracomunitari nel settore agricolo con l'obiettivo di stimare l'entità del fenomeno e di individuarne gli elementi qualitativi caratterizzanti⁷⁴. L'elemento qualificante dell'indagine INEA è quello di operare una stima complessiva della presenza nel settore agricolo degli stranieri regolari e di quelli in posizione irregolare sotto il profilo quantitativo, sociologico e qualitativo anche dal punto di vista delle dinamiche contrattuali.

Il rapporto più recente, pubblicato alla fine del 2014, illustrato al Comitato, mostra come nel 2012 ci sia stato un aumento di circa 36.000 unità - 15 per cento in più - per un corrispettivo complessivo di cittadini stranieri occupati nelle campagne italiane, pari a circa 269.000 unità. A questo incremento contribuiscono i lavoratori extra UE, 143.620 in totale (+13 per cento), e i lavoratori dei Paesi comunitari, 125.340 in totale, che fanno registrare, in questo caso, una variazione del 18 per cento. Riguardo alla provenienza geografica si registra un aumento dei cittadini dei Paesi provenienti dall'Est Europa che hanno superato numericamente la storica componente nordafricana. Dagli elementi qualitativi dell'indagine INEA è emersa la necessità di un'azione organica e specifica su scala nazionale relativa all'accompagnamento e alla gestione del fenomeno migratorio in agricoltura per mettere fine allo sfruttamento dei lavoratori immigrati, in particolare di quelli clandestini, anche rispetto ai fenomeni più pervasivi di caporalato, in modo da garantire il rispetto e la dignità del lavoro come principi non trattabili fondamentali per tutti.

⁷³ Si veda l'audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Giuliano Poletti, nelle materie di competenza del Comitato, con particolare riferimento alle questioni relative al settore dell'immigrazione nella seduta dell'8 maggio 2014.

⁷⁴ Si veda l'audizione del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, Maurizio Martina, svolta nella seduta del 24 febbraio 2015.