

UNIVERSITA' DEGLI STUDI ROMA TRE

SCUOLA DI ECONOMIA E STUDI AZIENDALI

PER UNA SOCIETA' INCLUSIVA

IL PIANO NAZIONALE DI INTEGRAZIONE E LE INIZIATIVE DI BUONA ACCOGLIENZA E INTEGRAZIONE IN ITALIA

14 dicembre 2017

Prefetto Rosetta Scotto Lavina
Vice Capo Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione
Direttore Centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo

Il titolo di questo seminario "Per una società inclusiva" ci consente, in questa giornata di studio, di approfondire il Piano Nazionale Integrazione e le tante iniziative di Buone Pratiche Accoglienza e Immigrazione che sono state realizzate in Italia.

Ma è necessario fare una premessa per sottolineare che l'immigrazione ha cambiato profondamente la fisionomia delle nostre società che devono misurarsi con due temi fondamentali: da un lato la capacità dello Stato di accogliere coloro che chiedono rifugio, dall'altro di garantire l'effettività dei diritti costituzionalmente sanciti chiedendo però il rispetto dei doveri e l'adesione ai valori sui quali si fonda la nostra società.

E' certamente un equilibrio difficile da raggiungere, ma non impossibile.

PERCHÉ È UNA SFIDA

Accoglienza e integrazione rappresentano oggi la principale sfida che l'Italia e l'Europa sono chiamati ad affrontare.

E' una sfida difficile, soprattutto per la posizione geografica del nostro Paese nel bel mezzo del Mediterraneo e ponte tra due continenti.

Ed è difficile perché entrano in gioco sia la capacità dei nostri territori di accogliere e di poter integrare sia problematiche complesse quali la tutela dei diritti umani, in un clima di pacifica convivenza e reciproco rispetto, non sempre facile da realizzare.

Sicuramente ora vi è la consapevolezza di un fenomeno epocale con cui dovremo convivere a lungo.

IL MODELLO ITALIANO

Ma vediamo quali sono state le strategie messe in atto negli ultimi anni per affrontare in modo maturo e consapevole il fenomeno migratorio.

La portata e il ritmo dei flussi senza precedenti in termini di dimensioni, hanno messo sotto pressione le strutture di accoglienza ed hanno evidenziato la necessità di prestare attenzione in modo particolare alle periferie, luoghi di elezione del disagio sociale.

Mi preme però sottolineare che l'Italia per un decennio, dal 2002 al 2012, non ha affrontato in modo ordinario e strutturato il fenomeno migratorio.

Perché da un lato, i flussi migratori sono stati gestiti come un'emergenza, ostacolando l'affermarsi di una visione strutturata. Dall'altro lato, il "modello italiano di immigrazione" è stato anch'esso gestito attraverso periodiche "sanatorie".

A partire dal 2013 il fenomeno delle migrazioni internazionali ha spinto il Ministero dell'Interno a ripensare le "modalità di accoglienza" non più in chiave emergenziale, ma in modo ordinario e flessibile, favorendo la nascita di reti territoriali.

Il Ministero dell'Interno ha dunque sostenuto un enorme sforzo per costruire un sistema di accoglienza strutturato sul territorio.

Il cambiamento della geografia delle partenze e delle rotte migratorie avvenuto dall'anno 2014 ha evidenziato l'accentuarsi degli arrivi dai Paesi della prima fascia dell'Africa sub-sahariana, quindi con una maggiore complessità dei problemi legati alla valutazione di vari aspetti, dalle domande di protezione internazionale all'accoglienza e all'integrazione.

Ma nel complesso l'azione svolta evidenzia come il Ministero dell'Interno ha saputo dare una risposta umanitaria efficace con una **governance multilivello** costituita da: Regioni, Comuni e Anci, Organizzazioni internazionali e Terzo settore.

Dal 2013 sono stati soccorsi **oltre 660mila** migranti ed oggi sono circa **200 mila** le persone accolte nel nostro sistema nazionale di accoglienza.

L'Italia, poi, ha avviato la costruzione di una politica fondata su alcuni **punti fermi**.

Per prima cosa si è scelto il modello della accoglienza diffusa:

- **Il primo Accordo** è stato adottato in Conferenza Unificata il 10 luglio 2014 **con il Piano nazionale** per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini

extracomunitari e minori stranieri non accompagnati, ha segnato una fase di condivisione tra i livelli di governo del territorio;

- Anche l'adozione del Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n.142, di recepimento delle direttive europee in materia di procedure e di accoglienza, ha proseguito su questo percorso di sistema, consolidando la disciplina dell'accoglienza costituito da una pluralità di centri ove i migranti ricevono la necessaria assistenza nelle more dell'esame della domanda di asilo e, in caso di ricorso avverso il diniego della competente Commissione Territoriale, fino alla definizione del procedimento giurisdizionale.
- **Il secondo Accordo** è stato condiviso con l'Anci, per attuare un **Piano nazionale di ripartizione** con la partecipazione volontaria dei comuni al sistema di accoglienza nazionale, partendo dalla constatazione che su 8.000 comuni solo 2.600 erano interessati da almeno un centro di accoglienza. E' naturale infatti che le situazioni territoriali di forte concentrazione creano tensioni territoriali con la popolazione residente.
- Si è adottato un meccanismo di **tipo premiale** per i municipi che partecipano ai progetti di accoglienza diffusa, attuando così una sorta di restituzione ai territori che accolgono. A tutti i Comuni che hanno partecipato al sistema di accoglienza nazionale sono state distribuite risorse che vanno a beneficio delle comunità locali.
- E' stata semplificata la procedura per la presentazione dei progetti **per l'accesso allo SPRAR**: adesso, vi è una Commissione permanente che esamina i progetti presentati dai comuni e li ammette a finanziamento due volte l'anno. Il contributo che eroga il Ministero è stato portato al 95 per cento del progetto, con un contributo minimo a carico dell'ente locale del 5%.

Secondo punto. Si è affrontato il tema della contrazione dei tempi per l'esame delle istanze di protezione e della competenza dei componenti delle Commissioni territoriali che esaminano tali richieste, partendo dalla semplificazione della attività delle Commissioni per il riconoscimento della protezione internazionale, con la previsione di un'intervista anche da parte di un singolo componente, ma con una decisione che rimane collegiale a garanzia dei diritti del richiedente asilo.

Poi è intervenuto il D.L. Minniti - convertito con Legge 13 aprile 2017, n. 46 - recante disposizioni urgenti per l'implementazione e **l'accelerazione delle procedure amministrative e giurisdizionali** in materia di protezione internazionale che ha:

- eliminato un grado di giudizio
- istituito nei 26 Tribunali presso le Corti d'Appello le **Sezioni specializzate** in materia di immigrazione e protezione internazionale e **l'assunzione di 250 persone** altamente qualificate per potenziare le 50 Commissioni territoriali con l'obiettivo di elevarne produttività e qualità.

Tutto questo con l'obiettivo di incidere sul diritto del richiedente asilo a ottenere una risposta in tempi contenuti con un impatto positivo di riflesso anche sui processi di integrazione.

Sempre per favorire l'integrazione il D. L. Minniti ha dato rilevanza giuridica alle **iniziative in materia di volontariato** prevedendo che i Prefetti, d'intesa con i comuni, anche nell'ambito dell'attività dei *Consigli territoriali per l'immigrazione*, implementino iniziative di impiego dei richiedenti asilo in **attività di utilità sociale a favore delle collettività locali**, su base volontaria.

E' particolarmente importante che i Comuni possano predisporre progetti di integrazione per creare un legame positivo con la comunità che ospita attraverso il coinvolgimento dei richiedenti asilo nelle attività di volontariato.

Un altro punto da evidenziare è il fenomeno di grande vulnerabilità letteralmente esploso negli ultimi anni, con flussi di **minori non accompagnati** provenienti soprattutto dall'Egitto, dall'Albania e dall'Eritrea.

I minori non accompagnati sono i più vulnerabili tra tutti e se riflettiamo sui numeri degli arrivi così rilevanti comprendiamo la delicatezza del tema. Nel 2016 sono stati **25.846 mila i msna** sbarcati e dal 1° gennaio al 1° dicembre 2017 sono **15.540 i msna** arrivati nel nostro Paese.

La disciplina normativa complessiva di riferimento recentemente dettata dalla **legge 7 aprile 2017, n.47**, la c.d. legge Zampa, è la **prima legge organica sul sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati** che disciplina accoglienza e procedure di accertamento dell'età e di identificazione, per garantirne l'uniformità a livello nazionale. Si tratta di una disciplina complessa che riconosce attenzione ad un tema di grande rilievo con situazioni di vulnerabilità che vanno affrontate con la piena attuazione delle norme ivi contenute.

PIANO NAZIONALE PER L'INTEGRAZIONE

Non ultimo tema è quello dedicato all'integrazione dei cittadini stranieri regolarmente soggiornati ed in particolare, dei soggetti titolari di protezione internazionale.

Siamo consapevoli che una buona integrazione ha conseguenze positive a lungo termine ed è certamente garanzia di una convivenza civile pacifica, previene le conflittualità e fornisce al Paese risorse per fronteggiare i cambiamenti demografici in atto.

Il tema dell'integrazione quindi è un tema importantissimo perché la mancata integrazione è sempre **terreno di cultura per le organizzazioni criminali** e quindi assicurare integrazione così come assicurare giusta accoglienza significa combattere la criminalità.

Il Piano Nazionale Integrazione che **l'Italia per la prima volta ha adottato** testimonia un salto di qualità nella previsione di strumenti d'inclusione sociale dei Titolari di Protezione Internazionale che hanno **bisogni specifici** rispetto agli altri migranti. In ogni modo **l'auspicio** è che dei processi d'integrazione che verranno messi in atto per i titolari di protezione possano beneficiare tutti i cittadini stranieri residenti in Italia.

Il Piano Nazionale Integrazione mira a creare condivisione ed impegno da parte di tutte le Amministrazioni e quindi è stato condiviso con tutte le Amministrazioni competenti: il Ministero del Lavoro, della Salute, dell'Istruzione, degli Affari Esteri, l'ANCI, le Regioni, l'Ufficio Nazionale contro le Discriminazioni (UNAR), l'UNHCR e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).

Nel documento vengono analizzate le misure che possono supportare l'integrazione dei titolari di protezione internazionale proponendo una serie di **priorità per il futuro**: la formazione linguistica, l'inserimento socio-lavorativo, l'accesso all'assistenza sanitaria, l'alloggio e la residenza, l'istruzione e il riconoscimento dei titoli pregressi, il ricongiungimento familiare ed il dialogo interreligioso.

L'obiettivo principale è permettere ai titolari di protezione internazionale soggiornanti di **arrivare alla autonomia**, sulla base di alcuni principi:

1. l'integrazione inizia dalla prima accoglienza.

2. L'integrazione è un processo complesso che parte dal raggiungimento dell'autonomia personale e richiede la sensibilizzazione e l'informazione della popolazione che accoglie.

3. Il sistema d'integrazione deve essere basato sui territori e nelle realtà locali e integrato nel welfare esistente.

4. attenzione particolare alle persone con maggiore vulnerabilità, come le donne rifugiate e vittime di tratta ed i minori stranieri non accompagnati.

IL PATTO NAZIONALE PER UN ISLAM ITALIANO

Il tema del dialogo interreligioso costituisce un importantissimo fattore di coesione sociale e strumento di pace nell'area mediterranea.

In linea di continuità con la strategia di integrazione, **a febbraio 2017**, il Ministro dell'Interno ha sottoscritto con le associazioni islamiche un **"Patto nazionale per un Islam Italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e principi dell'ordinamento statale"**.

Il cuore del patto è un giusto equilibrio di diritti e doveri. Tra le misure concordate:

- la promozione di una formazione per gli imam
- l'accesso a non-musulmani ai luoghi di preghiera
- la pubblicità dei nomi degli imam e della provenienza dei finanziamenti per la costruzione e gestione delle moschee
- i sermoni tradotti in italiano

E' un passo importante per l'integrazione fatto attraverso un patto e non attraverso una legge, e la prima parte del patto è un richiamo alla Costituzione italiana.

Il fatto che la Costituzione italiana sia messa prima della discussione di merito su come praticare una religione non è una cosa casuale.

Il Piano nazionale per l'integrazione e il Patto con le associazioni islamiche sono una porta aperta sul futuro del nostro Paese, non soltanto per quanto riguarda la convivenza civile, ma anche sul terreno della sicurezza: un Paese capace di integrare e di rispettare le diversità è un Paese che in futuro può essere più sicuro.

CINQUE MILIONI DI IMMIGRATI IN ITALIA

La presenza di **cinque milioni di immigrati che vivono e risiedono regolarmente** in Italia ci costringe a ricordare che c'è una popolazione immigrata che è qui da diverso tempo, e che ha già percorso tutte le diverse tappe di un percorso di integrazione.

Certo occorre considerare che in Italia negli ultimi quindici anni la presenza della popolazione immigrata è **triplicata** passando dal 3.7 al 9.7% e il processo di integrazione contiene riflessi delicati ma la necessità di integrare gli immigrati è dettata da **ragioni di lungimiranza politica ed economica** come sottolinea anche il rapporto del **Centro studi di Confindustria** "Immigrati: da emergenza a opportunità".

In Italia, alcuni **settori economici** evidenziano che sul totale dei lavoratori, **in media**, il **10,6% sono stranieri**, con punte del **39,9%** nei servizi sociali e di assistenza alle persone, del 18,7% nella ristorazione e negli alberghi, del 16,3 % nelle costruzioni, del 15,8% in agricoltura e del 9,6 % nell'industria. Impossibile dunque fare a meno della migrazione, anche tenendo conto del calo demografico e del peso crescente della popolazione italiana, ma direi europea, che invecchia ed è inattiva.

Ma come ben sottolineato da una **recentissima ricerca CENSIS**, solo per fare un esempio, **in Calabria** la presenza degli stranieri ha un impatto diretto anche sull'occupazione degli italiani: il sistema dell'istruzione senza alunni stranieri **perderebbe 677 classi** e avrebbe bisogno di circa **1.405 insegnanti in meno**-naturalmente tutti italiani.

Ma l'effetto positivo dell'immigrazione sul bilancio demografico diventa evidente se si osserva quanto accaduto nei 5.575 comuni piccoli e piccolissimi, dove risiede il 16,6% della popolazione e dove i residenti negli ultimi cinque anni sono diminuiti, ma senza i migranti sarebbero crollati.

Infatti, in 2093 **piccoli comuni** che hanno tra i 2.000 e 5.000 abitanti, dove vive l'11,1% della popolazione italiana (6.728.468 residenti in valore assoluto), la **popolazione** negli ultimi cinque anni è **diminuita di 38.897 abitanti** (-0,6%), risultato di una riduzione di 68.886 cittadini italiani, che però è stata **controbilanciata da una crescita di 29.989 stranieri**.

Ma va sottolineato anche un altro dato: la presenza di residenti nati all'estero è prevalente nelle **aree metropolitane**, con più di 50.000 abitanti, che rappresentano piattaforme di attrazione per flussi di ogni tipo e poli di opportunità lavorative per i migranti: in queste aree negli ultimi 5 anni si registra un **aumento di stranieri del 38,6%** che in valore assoluto sono 604.424 cittadini in più, a fronte di un +1,4% di italiani, ovvero 251.744 residenti.

Una **criticità** che purtroppo va rilevata: in Italia attraiamo soprattutto **migranti giovani e scarsamente scolarizzati** che vanno a colmare i vuoti che si creano nelle posizioni di più bassa qualifica. I dati sulle forze lavoro attestano che il 90% dei non comunitari che in Italia lavorano alle dipendenze fa l'operaio e gli stranieri non comunitari in possesso di un titolo di studio superiore sono solo l'11,8% del totale.

LE ESPERIENZE E LE BUONE PRATICHE DI INTEGRAZIONE

Alcune recenti iniziative intraprese dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, attraverso la stipula di Protocolli d'Intesa sono finalizzate proprio a rafforzare la cultura della integrazione lungo **tre linee direttrici: il lavoro, lo studio e lo sport**, tutti strumenti di integrazione e se vogliamo, strumenti che rendono anche più facile l'accoglienza.

ACCORDO QUADRO CON CONFINDUSTRIA

Il mondo produttivo diviene il motore di un nuovo protagonismo e lo conferma uno studio di Confindustria che sottolinea i vantaggi che l'immigrazione porta all'economia.

La collaborazione con Confindustria -sancita nel Protocollo d'intesa sottoscritto dal Ministro dell'Interno e dal Presidente di Confindustria- **è finalizzata alla realizzazione di tirocini formativi** per valorizzare le competenze professionali dei titolari di protezione internazionale ed orientarli all'inserimento lavorativo, che insieme alla conoscenza della lingua italiana, rappresenta uno dei presupposti fondamentali dell'integrazione nella società.¹

INTEGRAZIONE NEL MONDO UNIVERSITARIO

L'azione di coinvolgimento delle università e degli studenti è stata realizzata con la Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI) e con la Pontificia Università Lateranense mettendo a disposizione di giovani rifugiati 240 borse di studio.

¹ Le imprese aderenti potranno anche adottare il logo "Welcome – working for refugee integration" nell'ambito di una iniziativa avviata da UNHCR che assegnerà annualmente a quelle che si saranno distinte per aver effettuato assunzioni o favorito l'inserimento lavorativo o incoraggiato la nascita di attività di autoimpiego dei beneficiari di protezione internazionale.

In prospettiva, l'obiettivo è quello di creare nelle Università un **circolo virtuoso** tra ragazzi italiani e stranieri creando un ponte aperto nel rapporto tra università e l'inclusione socio-culturale.

Muovendo da queste premesse abbiamo attuato un'altra iniziativa innovativa, in corso nelle università di Roma, Milano e Palermo, che applica i principi individuati dal Piano Nazionale Integrazione. Si tratta de "La Mentorship nelle Università Italiane" che, adattando le esperienze canadesi, vuole sperimentare il contributo attivo di studenti riuniti in "Comitati Universitari" per contribuire al sostegno di studenti stranieri coinvolti nell'iniziativa.

PROTOCOLLO D'INTESA CON IL CONI

La collaborazione con il CONI apre **una nuova modalità dell'integrazione che si basa sul valore sociale e sulla capacità dello sport** di potenziare il dialogo e favorire l'incontro tra culture diverse grazie alla realizzazione di attività sportive per i minori stranieri durante la permanenza nel sistema di accoglienza.

Il primo avvio delle attività sportive in **cinque regioni** ha visto già il coinvolgimento di 750 ragazzi.

LE INIZIATIVE

C'è un altro aspetto importante che attiene all'impegno sino ad oggi svolto sul tema immigrazione che va comunicato nel modo più efficace. Con questo obiettivo ho avviato sin dal novembre 2015 un monitoraggio sistematico in materia di accoglienza e integrazione per individuare esperienze di qualità realizzate nella gestione dell'immigrazione e nei conseguenti processi di inclusione, poi sfociato nel "Rapporto sulle iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia", pubblicato di recente.

Con l'iniziativa sono state **monitorate oltre 60 Prefetture** descrivendo le esperienze promosse sul territorio, perché è sul territorio che nascono le politiche di accoglienza, premessa indispensabile di una buona integrazione.

L'analisi delle iniziative avviate soddisfa l'esigenza di avere a disposizione informazioni e strumenti per stimolare progettualità che favoriscano la partecipazione dei migranti alla vita sociale, individuare quelle pratiche che sviluppano un migliore welfare territoriale e agevolare la sinergia tra le iniziative poste in essere dai vari livelli di governo, centrale e territoriale e dal terzo settore.

L'obiettivo del Rapporto è quello di creare le basi per realizzare un **osservatorio nazionale** di raccolta e analisi di progetti e iniziative di successo, utili alla individuazione e alla promozione di buone pratiche.

In conclusione, ho cercato di far comprendere come sia complesso il percorso affrontato per “dare sistema” alle politiche di immigrazione che, nelle indubbe difficoltà di adattamento ad un fenomeno che sta mutando la nostra società, ci restituisce l'immagine di un Paese che ha scelto un **modello** di integrazione che mette al centro i nostri valori e il rispetto di reciproci diritti e doveri.

E per riprendere quello che ho detto nella premessa del mio intervento è un percorso difficile ma non impossibile.