

UN PROGETTO SU SCALA EUROPEA

i servizi pubblici

ROSA PAVANELLI

responsabile Dipartimento internazionale
Fp Cgil e vice presidente Fsesp

Si è conclusa a Malaga il 26 ottobre scorso la prima fase del progetto "Public services meeting migrants" (I lavoratori dei servizi pubblici incontrano i migranti), che la Funzione Pubblica Cgil ha voluto proporre e realizzare in collaborazione con la Fsesp (Federazione europea dei sindacati dei servizi pubblici) e con l'Isp (Internazionale dei servizi pubblici) e che ha visto coinvolti, oltre alla Funzione pubblica Cgil, la Fp Cisl, per l'Italia, e i sindacati dei servizi pubblici di Portogallo, Spagna, Francia, Malta e Grecia.

Obiettivo prioritario del progetto era cominciare ad indagare come i servizi pubblici rispondono ai bisogni dei migranti che sempre più numerosi raggiungono l'Europa dalle sponde del Mediterraneo, consapevoli che questa area geografica costituisce una priorità, e una specificità, nelle politiche dell'Unione Europea e degli Stati membri riguardo ai flussi migratori misti di migranti, rifugiati e richiedenti asilo. Una ricerca dell'International Centre for Migration Policy Development ha rivelato che sono 120.000 i migranti che attraversano il Mediterraneo ogni anno, di cui l'80 per cento lascia la sponda sud attraverso la Libia. Negli anni 2002-2003 gli avvistamenti in mare sono stati 14.000 per l'Italia, 11.000 per la Spagna, quasi 5.000 a Cipro, 4.000 in Grecia. Nei primi nove mesi del 2006 sono stati 25.000 gli sbarchi alle Canarie, 17.000 in Italia, 1.500 a Malta. Nello stesso periodo la Grecia ha intercettato 900 arrivi dal mare e arrestato 28.700 migranti irregolari sul territorio. E si stima che siano 2.000 le persone che ogni anno annegano nel tentativo di raggiungere l'Europa. Se è vero, come i nostri sindacati sostengono, che i servizi pubblici sono il luogo in cui si realizzano i diritti delle persone, essi devono essere messi in grado di adattarsi rapidamente anche ai grandi mutamenti che la globalizzazione produce, e di sapere soddisfare anche i diritti fondamentali dei nuovi cittadini che la migrazione porta nelle nostre città. Fu guardando alla realtà dei nostri paesi che, ormai quattro anni orsono, la Funzione pubblica Cgil ritenne necessario porre all'attenzione della Fsesp il tema della migrazione come uno degli argomenti su cui concentrare l'azione negoziale e l'iniziativa del sindacato anche nei servizi pubblici. Non è stato un cammino scontato: dai

sindacati di alcuni paesi giungevano segnali di una certa sottovalutazione del problema, dettati dalla diversa natura e qualità della migrazione nei 27 Stati membri dell'Unione europea e dall'ignoranza della dimensione del fenomeno nel Mediterraneo. Accelerare le procedure per la concessione di visti e permessi, garantire la salute dei migranti, l'educazione dei loro figli, fornire un casa, favorire l'inserimento nel mondo del lavoro, assicurare il loro diritto alla pensione, sono solo la parte più evidente dei bisogni che le amministrazioni locali e il sistema dei servizi pubblici dovrebbero sapere soddisfare. Due anni fa, come Funzione pubblica Cgil, affrontammo questi temi nella Conferenza annuale della Fsesp sulla contrattazione collettiva e, nel giugno 2009, il gruppo del Mediterraneo li ripropose in una risoluzione approvata all'unanimità dal congresso Fsesp. Per dare concretezza a questi temi il 16 marzo scorso presentammo il progetto in una conferenza svolta a Bari, con il patrocinio della Regione Puglia, delineando i contenuti di una ricerca tesa a verificare come i nostri paesi si attrezzano per rispondere alla sfida di una convivenza multietnica all'insegna della solidarietà, partendo dalla mappatura delle legislazioni, europea e dei paesi partecipanti al progetto. Gli obiettivi i principali hanno riguardato:

“
I servizi pubblici
devono essere messi
in grado di soddisfare
anche i diritti
fondamentali
dei nuovi cittadini
che la migrazione
porta nelle nostre città

”



incontrano

WALDORFF (ISP): MEDITERRANEO

“**L'** Isp sa bene che il tema della migrazione è sempre più importante per i servizi pubblici. Oramai molti in Europa dipendono da lavoratrici e lavoratori migranti, in particolare nella sanità. Oggi, nel campo dell'assistenza sociale, visto l'invecchiamento delle società, in molti paesi europei, ma anche negli Stati Uniti, in Canada e in Giappone questi servizi funzionano grazie a lavoratori che arrivano da paesi molto lontani". Chi parla è il segretario generale dell'Isp Peter Waldorff, danese, in carica dal 2007, al quale abbiamo chiesto quali sono le indicazioni che trae dalla ricerca. "La ricerca e il progetto mediterraneo - risponde - dimostrano quanto l'area mediterranea sia cruciale per la gestione globale del fenomeno migratorio. Lo avevamo compreso al Global Forum sulla migrazione di Atene del 2009, e ora penso ai recenti

accordi della Ue con la Libia, di cui l'Italia è stata tra i precursori. Addirittura si pensa di affidare a un paese che non rispetta i diritti umani il controllo di un fenomeno incontrollabile come la migrazione."

Rassegna La ricerca ci consegna un mondo dei servizi pubblici piuttosto impreparato ad affrontare il tema della migrazione. Si conoscono poco i migranti, le loro radici e le loro origini, e i lavoratori si sentono lasciati piuttosto soli, in Italia come in Grecia o in Portogallo.

Waldorff È vero, io penso che abbiamo sottovalutato questo problema. Abbiamo pensato di affidarci solo a politiche generali che poi si dovevano concretizzare nelle persone che avevano a che fare con questi problemi. Se li lasciamo soli, senza preparazione o con scarsi strumenti, rischiamo di alimentare le loro paure e quelle dei migranti che li possono sentire persino come ostili. Si crea così

1) l'identificazione di specifici settori in cui i dipendenti dei servizi pubblici (sia quelli delle pubbliche amministrazioni, sia quelli esternalizzati/appaltati, sia quelli a gestione mista), in ciascun paese, possono avere un più alto livello operativo e quelli in cui si registrano carenze, provando a indagarne i motivi; 2) la valutazione della preparazione professionale rispetto alle problematiche connesse alla migrazione dei lavoratori pubblici che svolgono le loro funzioni a contatto dei migranti; 3) l'identificazione di percorsi di formazione specifici per i dipendenti pubblici legati ai temi della migrazione e dei richiedenti asilo. Il campione selezionato in Italia ha incluso: le Prefetture di Milano, Bari e Reggio Calabria, la questura di Bari, i servizi sociali e per i migranti delle province di Cagliari, Padova e Prato, i servizi sanitari di Monza, l'ospedale di Este (Padova) e l'Asl di Cagliari, la Cooperativa Richiedenti Asilo "Cara" di Bari. Si tratta di un campione certamente parziale rispetto all'ampio numero e alla vasta gamma di servizi che quotidianamente trattano con i migranti, e dettato, oltre che dalla limitatezza delle risorse destinate al progetto, dalla disponibilità di operatori e dirigenti dei servizi a collaborare alla ricerca. Vale la pena sottolineare che, con la sola eccezione di Bari, le Questure si sono in generale rifiutate di collaborare senza la previa autorizzazione del ministero. Come illustra Raffaella Greco, che ha condotto la ricerca, i risultati dei questionari raccolti tra impiegati e dirigenti confermano che in tutti i paesi del campione sono numerosi i problemi relativi alla qualità e competenza dei servizi offerti ai migranti. In Italia il dato più evidente è la scarsa conoscenza della materia in generale. Tra il 20 e il 22,7 per cento degli addetti (contro il 14 per cento della media) dichiara di conoscere le

LE RISPOSTE DEGLI UTENTI MIGRANTI

Principali difficoltà incontrate nell'approccio con i servizi pubblici		
	SPAGNA	ITALIA
Difficoltà di comunicazione	16,0	18,0
Mancanza di tempo addetti	24,0	8,0
Paura di esporre i propri problemi	0	4,0
Tempi di attesa lunghi	32,0	23,0
Scarsa disponibilità degli addetti	12,0	16,0
Servizi non appropriati	0	8,0
Scarso rispetto dei diritti	8,0	13,0
Altro	8,0	7,0
TOTALE	100,0	100,0

Principali lacune nei servizi (risposte multiple)

	SPAGNA	ITALIA
Strutture inadeguate	10,0	12,0
Carenza/assenza di mediatori linguistico/culturali	20,0	18,0
Ignoranza delle norme	30,0	18,0
Carenza di personale qualificato	20,0	19,0
Incomprensione delle necessità	20,0	19,0
Altro	0	11,0
TOTALE	100,0	100,0

Livello di informazione sui servizi esistenti

	SPAGNA	ITALIA
Validi		
Molto	13,0	29,0
Abbastanza*	-	11,0
Poco	65,2	51,0
Nulla	21,7	7,0
TOTALE	92,0	97,0
Mancanti	8,0	2,0
TOTALE	100,0	100,0

Come promuovere le informazioni sui servizi esistenti

	SPAGNA	ITALIA
Mediatori culturali	25,9	33,0
Incremento del personale	29,0	8,0
Diffusione delle informazioni	29,0	22,0
Radio, TV	16,1	32,0
Altro	0	2,0
TOTALE	100,0	100,0

* Per l'Italia, questa opzione non era inserita nei questionari distribuiti in Puglia
** Mancano i dati da servizi italiani dove è stato distribuito il questionario



o i migranti

MEDITERRANEO CRUCIALE

una società incapace di integrare le persone, che stigmatizza chi arriva da fuori alla ricerca di una vita migliore. Come sindacato dobbiamo prenderci le nostre responsabilità in questo campo.

Rassegna Quali sono i settori più coinvolti dalla questione della migrazione?

Waldorff In primo luogo, naturalmente, la sanità. L'Organizzazione mondiale della sanità stima che siano circa 40 milioni gli operatori sanitari e gli infermieri che mancano nei diversi paesi. E i paesi ricchi che fanno? Colmano le loro carenze reclutando massicciamente persone da altri paesi. Questi lavoratori, di cui abbiamo bisogno, da una parte incontrano gli stessi problemi di tutti i lavoratori migranti, dall'altro, partendo, fanno mancare ai loro paesi le risorse professionali di cui hanno bisogno. Si pensi alle Filippine, dove non c'è miglioramento dei servizi sanitari resi alla popolazione, mentre il paese è tra i mas-

simi esportatori di professionisti sanitari e infermieri. E pensare che, allo stesso tempo, l'aumento degli standard sanitari rimane uno degli obiettivi del Millennio nella battaglia contro la povertà. Ma i paesi ricchi si prendono solo il meglio dei frutti dell'albero e lasciano l'albero spoglio.

Rassegna Come affrontare nel modo giusto il tema della sicurezza, evitando le logiche difensive?

Waldorff Proprio la Conferenza di Malaga ha dimostrato che fermare l'immigrazione è un'illusione. Chi si muove per una speranza di vita, per se stesso e per la propria famiglia, non si ferma davanti a un ostacolo. Sceglie altre strade, rischia e prova. Ora che la crisi colpisce in Europa tutti noi pensiamo che basti tirare su il ponte levatoio e che con ciò saremo salvi. Abbiamo alzato, e a quale prezzo, un argine in Libia, ed ecco che si apre la strada della Grecia. •

maggiori convenzioni internazionali (Protocollo sullo stato di rifugiato, Convenzione di Ginevra 1951, Convenzione internazionale per la protezione dei lavoratori migranti) e quasi il 26 per cento di non conoscerle affatto. Tra il 20 e il 32,5 per cento, dato di poco inferiore alla media, afferma di avere da scarsa a media conoscenza della normativa Ue in materia, e solo l'8,7 dichiara un'elevata conoscenza. Sulla legislazione nazionale e regionale il livello di conoscenza degli addetti varia dal 26,2 per cento (scarso), al 32,5 (medio), fino all'8,8 (buono o eccellente). Ancora una volta siamo sopra la media per quanto attiene i livelli bassi, ma sotto rispetto al 9,4 per cento medio di buona conoscenza. Con il 57,8 per cento di addetti che non ha mai partecipato ad attività formative, la necessità di corsi di formazione e/o aggiornamento emerge come un'esigenza generalizzata (94 per cento) e una tema inderogabile per l'iniziativa sindacale.

Benché il 76 per cento del personale giudiziario valida la capacità di risposta alle richieste dei migranti (la media è 64,4), le carenze dei servizi sono imputate alla mancanza di finanziamenti per il 28 per cento, di personale per il 25,6, di mediatori culturali e linguistici per il 20,5 e all'incomprensione delle richieste degli utenti migranti per il 10,3. È interessante notare che tra le soluzioni proposte per migliorare il servizio il 26,9 per cento indica la necessità di assumere migranti in qualità di mediatori culturali, ma solo il 14,5 per cento indica la più generica assunzione di impiegati migranti, segno di una perdurante percezione del migrante come diverso/inadatto per il lavoro pubblico.

La comunicazione è una delle difficoltà nell'accesso ai servizi per il 18,5 per cento delle risposte fornite al questionario dai migranti utenti, che

“

Fermare l'immigrazione è un'illusione.

Chi si muove

per una speranza

di vita, per se stesso

e per la propria famiglia,

non si ferma

davanti a un ostacolo

”

denunciano inoltre (23,4 per cento) i tempi di attesa troppo lunghi, la scarsa disponibilità degli addetti (16,8), la mancanza del personale (8,79) e lo scarso rispetto dei diritti umani (13). Il giudizio sull'approccio ai servizi corrisponde alle carenze che i migranti utenti rilevano (per molti aspetti coincidenti con quelle degli operatori): mancanza di mediatori culturali e linguistici, di impiegati qualificati, ignoranza delle norme in materia e scarsa comprensione dei bisogni degli utenti sono indicati tutti dal 19 per cento dei migranti intervistati, cui si aggiunge, per il 12,8 per cento, l'inadeguatezza dei locali in cui sono ubicati i servizi. Di particolare importanza è il fatto che il 58,5 per cento dei migranti intervistati dichiara di conoscere poco o nulla dei servizi esistenti e suggerisce di aumentare l'informazione attraverso mediatori culturali (33,3 per cento), Radio e Tv (32,59) e mediante una generica diffusione di informazione (22,8). Il dato corrisponde con l'indicazione fornita dagli utenti sulla necessità di assumere immigrati nei servizi pubblici (94,8), di sportelli multiservizi (32,3), uffici informazione per i migranti (34,4) e centri multifunzione (11,5) e indica un terreno di iniziativa utile per favorirne l'accesso, ma anche necessario se si considera la diminuzione di personale che il mancato rinnovo dei contratti ai precari, imposto dai tagli del governo, sta comportando in tutti i servizi dedicati ai migranti. La ricerca fornisce informazioni utili per adeguare la capacità di intervento del sindacato, ma segnala anche l'esigenza di approfondimenti con studi di caso, scambio di buone pratiche e sperimentazione di corsi formativi specifici, convinti come siamo che dalla qualità dell'accesso ai servizi pubblici dipende buona parte della qualità dell'integrazione dei migranti e la difesa dell'universalità dei diritti per tutti. •

“

Dalla qualità

dell'accesso ai servizi

pubblici dipende

buona parte della

qualità dell'integrazione

dei migranti e la difesa

dell'universalità

dei diritti per tutti

”

Riflettori su una realtà complessa

Secondo i dati ufficiali, nei paesi dell'Unione europea risiedono circa 18.5 milioni di cittadini extra-comunitari, ossia il 3,8 per cento della popolazione totale dell'Ue, molti dei quali entrano in Europa dal Mediterraneo, come riporta il Programma di Stoccolma adottato dall'Ue nel 2009. Oltre alla gestione dei flussi migratori, è fondamentale che gli Stati della regione mediterranea garantiscano il rispetto della normativa internazionale sui diritti dei migranti, rafforzando le capacità dei lavoratori dei servizi che quotidianamente incontrano il cittadino migrante. Proprio per indagare il livello di conoscenza della normativa su migrazione e asilo da parte dei lavoratori dei servizi pubblici, valutare la qualità dei servizi offerti ai migranti e i fabbisogni formativi dei lavoratori sul tema della migrazione, il Gruppo Mediterraneo di Fresp-Isp ha svolto la ricerca esplorativa 'Public service workers meeting migrants'. Ad essa hanno collaborato sindacati di Francia, Grecia, Italia, Malta, Portogallo e Spagna, intervistando 24 dirigenti e 163 impiegati di 20 servizi differenti, e 126 utenti migranti residenti in 3 dei 6 paesi coinvolti. Il campione dei lavoratori e delle lavoratrici è composto essenzialmente da impiegati/e dei servizi pubblici che hanno un contratto a tempo indeterminato e che sono affiliati a un sindacato (58,2 per cento). Il 59,6 per cento del campione è composto da donne, la maggior parte delle quali è impiegata nei servizi di salute e non occupa posizioni apicali.

Gli utenti intervistati, invece, sono uomini e donne che hanno lasciato il paese d'origine da più di 10 anni e hanno vissuto in più di un paese dell'Ue prima di stabilirsi. Si noti, però, che i migranti arrivati di recente, coloro che non hanno i documenti in regola o che lavorano in nero difficilmente hanno accettato di essere intervistati, falsando un poco la descrizione del campione della ricerca. Gli intervistati sono quasi tutte persone che si sono messe in viaggio almeno 10 anni fa per migliorare le proprie condizioni di vita, e infatti il 76 per cento di essi è oggi regolarmente impiegato (e tuttavia l'81,2 per cento non è membro di alcun sindacato).

Questi dati, e la tipologia dei servizi cui più frequentemente accede la popolazione migrante, rivelano la tendenza alla stabilizzazione del processo migratorio. I servizi cui i migranti accedono, infatti, riguardano la ricerca casa, i servizi sanitari e l'accesso al soggiorno (polizia, anagrafe, agenzia delle entrate, etc). A fronte di ciò, la metà dei lavoratori intervistati impiegati nei servizi ad alta frequentazione da parte dell'utenza migrante ignora la normativa europea e nazionale in materia di migrazioni e il 70,4 per cento di essi non ha mai partecipato o organizzato (nel caso dei dirigenti) sessioni di formazione sull'argomento. Tuttavia il 74,8 per cento di essi ha dichiarato che la conoscenza di normative, pratiche e policies sulla migrazione sarebbe fondamentale nello svolgimento quotidiano delle proprie funzioni.

La scarsa qualità delle informazioni fornite dai servizi pubblici al migrante è una delle principali difficoltà segnalate dagli utenti (carezza di punti informativi), assieme alle lunghe attese per ottenere i servizi richiesti, ai problemi di comunicazione che potrebbero essere risolti attraverso l'impiego di mediatori linguistici e culturali, alle strutture fatiscenti e inadeguate, e alla scarsa preparazione degli addetti ai servizi. Quest'ultimo aspetto è rilevato da molti dei lavoratori e delle lavoratrici intervistati e dovrebbe essere affrontato con una seria programmazione di attività formative sui posti di lavoro.

Raffaella Greco Tonegutti

GRANTTI VALORI PERCENTUALI

Accesso con i servizi pubblici (risposte multiple)

ITALIA	PORTOGALLO	VALIDI (%)
18,5	18,2	18,2
8,7	0	10,0
4,4	9,1	4,1
23,4	9,1	23,6
16,8	9,1	15,9
8,1	18,2	7,7
13,0	18,2	12,7
7,1	18,2	7,7
100,0	100,0	100,0

Accesso con i servizi pubblici (risposte multiple)

ITALIA	PORTOGALLO	VALIDI (%)
12,8	0	12,1
18,6	0	18,1
18,0	33,3	19,8
19,9	16,7	19,8
19,2	33,3	19,8
11,5	16,7	10,4
100,0	100,0	100,0

Accesso con i servizi pubblici (risposte multiple)

ITALIA	PORTOGALLO	VALIDI (%)
29,8	40,0	27,1
11,7	-	9,0
51,1	60,0	54,1
7,4	0	9,8
97,9	100,0	100,0
2,1	0	
100,0	100,0	

Accesso con i servizi pubblici (risp. multiple)

ITALIA**	PORTOGALLO	VALIDI (%)
33,3	16,7	31,1
8,8	0	12,6
22,8	16,7	23,8
32,5	33,3	29,1
2,6	33,3	3,3
100,0	100,0	100,0