

PROGRAMMA DI RIFORME IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE, DIRITTO DEGLI STRANIERI, ASILO E CITTADINANZA PER LA LEGISLATURA 2013-2018

Sommario

L'ASGI ritiene doverosa e non più prorogabile una radicale riforma normativa per:

1. **DIVERSIFICARE E SEMPLIFICARE GLI INGRESSI.** Modificare il c.d. *Decreto Flussi* rendendolo annualmente obbligatorio, effettivamente corrispondente alle esigenze occupazionali delle singole regioni, basato su differenti criteri di attribuzione delle quote e in grado di assicurare in tempi rapidi l'ingresso del lavoratore straniero (anche grazie all'inserimento di meccanismi di silenzio-assenso). Introdurre un **nuovo canale di ingresso**, che consenta ai cittadini stranieri di entrare regolarmente in Italia con un visto per ricerca lavoro (di almeno un anno), con un effettivo incentivo al rientro nel Paese di origine in caso di mancato reperimento di occupazione. Semplificare le procedure per il **riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche** conseguiti all'estero. Incentivare la negoziazione e l'attuazione degli accordi bilaterali volti alla effettuazione dei programmi di formazione professionale nei paesi di origine. Garantire sempre la restituzione dei contributi versati in Italia in caso di definitivo rientro in patria senza diritto a pensione.
2. **INTRODURRE UN MECCANISMO DI REGOLARIZZAZIONE ORDINARIA** per ogni singolo cittadino straniero già presente in Italia che dimostri lo svolgimento di una attività lavorativa o importanti legami familiari o affettivi. Assicurare la convertibilità di tutti i tipi di permessi di soggiorno. **Trasferire ai Comuni la competenza** in materia di rinnovo del titolo di soggiorno. **Abrogare l'accordo di integrazione**, il contratto di soggiorno, la tassa sul permesso di soggiorno e ogni automatismo preclusivo al mantenimento del titolo di soggiorno.
3. **RAFFORZARE IL DIRITTO AL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE** consentendo delle parziali deroghe ai requisiti reddituali e abitativi, stabilendo per i genitori gli stessi requisiti previsti per il coniuge e favorendo la regolarizzazione dei familiari che vivono già in Italia senza titolo di soggiorno. Garantire a tutti i **minori** parità di diritti a prescindere dalla nazionalità e dalla condizione giuridica dei genitori. Assicurare anche ai minori con genitori non autorizzati il rilascio di un titolo di soggiorno. Stabilire un sistema uniforme e scientificamente rigoroso per l'**accertamento dell'età**. Assicurare il diritto al rilascio del titolo di soggiorno al **raggiungimento della maggiore età** in presenza dei soli requisiti lavorativi e abitativi.
4. **CHIUDERE I CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE (CIE)** attualmente esistenti. Garantire che ogni forma di limitazione della libertà personale sia disposta da un giudice professionale (e non più dai giudici di pace) al pari di quanto previsto per tutti i cittadini italiani e che l'identificazione delle persone socialmente pericolose avvenga durante la detenzione in carcere e non più disponendo un nuovo e ulteriore trattenimento amministrativo. Limitare l'uso delle **espulsioni** solo per le violazioni più gravi e incentivare il rimpatrio volontario. Sottoporre sempre

alla previa approvazione del Parlamento gli **accordi di riammissione** con i Paesi terzi. Abrogare i reati che puniscono l'ingresso o il soggiorno non autorizzati.

5. **ASSICURARE L'EFFETTIVO ESERCIZIO DEL DIRITTO D'ASILO** in tutte le frontiere, soprattutto quelle marittime. Definire un **testo unico delle norme in materia di asilo**. Garantire sempre ai richiedenti asilo un'accoglienza secondo gli standard dell'UE, anche nelle c.d. zone di sbarco, abolire gli attuali Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA). Limitare a ipotesi eccezionali il trattenimento dei richiedenti asilo. Riformare la composizione delle Commissioni Territoriali e la disciplina della protezione umanitaria. **Rendere automatico l'accesso al gratuito patrocinio** e il diritto di restare in Italia (e di essere accolto) del richiedente asilo che ha presentato un ricorso innanzi all'Autorità giudiziaria.
6. **ASSICURARE IL RISPETTO DEL PRINCIPIO DI NON-DISCRIMINAZIONE**. Completare il riordino delle varie tipologie di **procedimento giudiziario antidiscriminatorio**. Istituire una Agenzia Nazionale Antidiscriminazione autonoma e indipendente con effettivi poteri di indagine e sanzionatori. Garantire l'accesso alla procedura per il riconoscimento dello **status di apolide**, anche in via amministrativa, nonché il rilascio di un titolo di soggiorno a partire dal momento in cui la richiesta è avanzata, a prescindere dalla pregressa residenza o regolarità del soggiorno. Introdurre con legge statale, una specifica disciplina per la tutela e le pari opportunità delle persone appartenenti alla **minoranza linguistica dei Rom e dei Sinti in Italia**.
7. **GARANTIRE PARI ACCESSO A PRESTAZIONI SOCIALI E PUBBLICO IMPIEGO** per i cittadini stranieri, eliminando **condizioni e requisiti discriminatori** che ostacolano l'accesso a prestazioni sociali di natura assistenziale, così adeguando l'ordinamento italiano ai principi di diritto internazionale ed europeo. Riconoscere il diritto dei cittadini stranieri di accedere al pubblico impiego, salvo nei casi di esercizio di pubblici poteri o di tutela dell'interesse nazionale.
8. **TUTELARE LE VITTIME DI TRATTA E GRAVE SFRUTTAMENTO**, garantendo effettive forme di indennizzo, un iniziale "periodo di riflessione", il rilascio del permesso di soggiorno indipendentemente dalla collaborazione con l'Autorità giudiziaria e la non imputabilità per i reati commessi durante la fase di sfruttamento.
9. **GARANTIRE PROCESSI EQUI E UNITARI** a tutti i cittadini stranieri, attribuendo esclusivamente al giudice ordinario la competenza di tutti i procedimenti relativi alla condizione giuridica del cittadino straniero (escludendo sia il giudice amministrativo, sia il giudice di pace) e assicurando sempre al cittadino straniero il diritto ad esporre realmente le proprie ragioni. Migliorare la condizione giuridica e le prospettive di stabilizzazione del soggiorno dei **cittadini stranieri detenuti in carcere** o ammessi a misure alternative alla detenzione.
10. **RIFORMARE LA LEGGE SULLA CITTADINANZA E SUL DIRITTO DI VOTO**, riconoscendo a tutti i cittadini stranieri residenti in Italia la possibilità di votare alle elezioni comunali (e delle città metropolitane) e il diritto ad acquisire la cittadinanza italiana in tempi più brevi e con procedure rapide e trasparenti. Valorizzare il principio dello *ius soli*. Garantire a tutti i minori e in particolare a quelli nati sul territorio italiano speciali possibilità per un agevole acquisto della cittadinanza italiana.

Introduzione

In Italia, Paese di grande emigrazione per 120 anni, l'immigrazione straniera è iniziata almeno dal 1974 ma è cresciuta intensamente, arrivando nel 2012 a circa 5 milioni di cittadini stranieri, di cui circa 1.500.000 cittadini di altri Stati membri dell'UE e circa 3.500.000 cittadini di Stati non appartenenti all'UE (dei quali circa il 52% sono lungo soggiornanti da più di 5 anni e 900.000 sono minori).

L'immigrazione è ormai **un fenomeno strutturale e ordinario** che ha profondamente modificato il sistema sociale ed economico nazionale, ma che non è stato previsto e governato perché la maggioranza della popolazione, dei poteri pubblici e delle varie forze politiche non hanno saputo né voluto attuare una effettiva politica di governo della realtà, continuando a trattarla come un fenomeno momentaneo da gestire con provvedimenti di tipo episodico o emergenziale o con periodiche “sanatorie” degli ingressi irregolari (ma sempre ostacolando un regolare ingresso per lavoro), considerandola dal 2002 soprattutto come una minaccia alla sicurezza (con poche eccezioni dovute alla obbligatoria attuazione di direttive UE e alla libertà di circolazione e soggiorno spettante ai cittadini degli altri Stati membri dell'UE), in ogni caso negando adeguato finanziamento alle politiche di interazione sociale dei cittadini stranieri.

La stessa disciplina organica della condizione dei cittadini stranieri non comunitari, disposta soltanto nel 1998 con il testo unico delle leggi sull'immigrazione, è stata attuata dai vari Governi in modo inadeguato, poi più volte modificata a partire dal 2002 al solo fine di reprimere gli ingressi ed i soggiorni irregolari, ma senza meccanismi che consentano l'ingresso regolare dei migranti, essendo fondata sull'anacronistico sistema dell'incontro a distanza tra domanda e offerta di lavoro.

Nel contempo è mancata una serena e approfondita riflessione sociale sulla realtà migratoria in Italia, mentre spesso il linguaggio politico ha considerato l'immigrazione come uno strumento di polemica politico-elettorale o di contrapposizione sociale, talvolta con accenti xenofobi o razzisti.

Pari inefficacia e disattenzione hanno riguardo il **diritto d'asilo**, riconosciuto direttamente dalla Costituzione italiana (art. 10, co. 3) ed è solo dal 2008, per effetto di direttive dell'UE, che l'Italia si è dotata di un corpo normativo specifico, mentre le misure di accoglienza dei richiedenti asilo restano inadeguate in quantità e qualità rispetto alle esigenze e ai frequenti esodi dai conflitti.

Nonostante tali gravi carenze politiche e legislative, i **cittadini stranieri rappresentano una realtà strutturale della società italiana**: sono inseriti nel mondo del lavoro (2.5 milioni, pari ad un decimo dell'occupazione totale), nel settore imprenditoriale (9,1%), nelle scuole e contribuiscono allo sviluppo economico e sociale, tanto che soltanto grazie a loro è cresciuta la popolazione italiana (tra il censimento del 2001 e quello del 2011 i cittadini italiani sono diminuiti di oltre 250 mila, mentre i cittadini stranieri sono aumentati di 2.694.256 unità). Perciò i cittadini stranieri in Italia sono soprattutto persone lungo soggiornanti da tempo, di cui però si parla meno nel dibattito pubblico rispetto alle decine di migliaia di nuovi immigrati, il che significa che oggi il **primo tipo di nuove norme deve occuparsi del trattamento dei 5 milioni di cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia favorendone l'interazione sociale**.

Inoltre è prevedibile nei prossimi decenni l'ingresso in Italia di un ulteriore notevole numero di cittadini stranieri a causa della possibilità di occupare nuovi posti di lavoro favoriti dall'invecchiamento, dal drastico calo delle nascite e dalla facilità oggettiva di ingresso (l'Italia ha 8000 km. di coste su un mare navigabile e vicino a Stati in grave crisi politica ed economica). Perciò il **secondo tipo di nuove norme deve governare in modo efficace e lungimirante i nuovi ingressi e soggiorni dei cittadini stranieri** evitando restrizioni illegittime, in ogni caso inumane o illusorie, e prevenendo impreparazioni e tensioni.

Pertanto, è a partire da questi dati oggettivi che occorre una profonda riforma della disciplina in materia di immigrazione, di asilo e di cittadinanza:

A) nell'ambito dell'Unione europea (dando priorità a proposte che disciplinino tutti i tipi di ingressi per lavoro negli Stati membri dell'UE, che non lascino ai soli Stati membri di primo arrivo la responsabilità di accogliere gli asilanti e che favoriscano rapporti con Stati democratici);

B) nella legislazione italiana attraverso una strategia complessiva che comporti **revisione e accorpamento delle norme in materia di diritto degli stranieri, asilo, cittadinanza e apolidia** per renderle conformi con le norme costituzionali, internazionali e comunitarie e mirare a **tre obiettivi collegati**:

1) **L'interazione sociale dei 5 milioni di cittadini stranieri già regolarmente soggiornanti in Italia**, con una progressiva e tendenziale **parità di trattamento** con i cittadini, in tutti i diritti civili e sociali, con l'attribuzione dell'**elettorato alle elezioni amministrative** ai cittadini stranieri non comunitari alle medesime condizioni dei cittadini dell'UE e un ampliamento dei casi di **acquisto della cittadinanza italiana** che consenta un pieno riconoscimento delle aspirazioni dei nuovi cittadini e con l'istituzione di un'**autorità indipendente per i diritti umani competente anche a contrastare le discriminazioni**;

2) **L'effettiva garanzia del diritto ad un regolare ingresso e soggiorno** di cui sono titolari tanti cittadini stranieri (cittadini dell'UE e loro familiari, titolari del diritto d'asilo e del diritto all'unità familiare e titolari di permessi di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo), con particolare riguardo per una effettiva tutela dei minori stranieri e un concreto esercizio del diritto all'unità familiare e una effettiva implementazione del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, e una nuova **disciplina degli ingressi e soggiorni in Italia che sia realistica rispetto agli effettivi flussi migratori** per lavoro e **reformi il sistema dei titoli di soggiorno**, il cui rilascio e rinnovo deve essere trasferito ai Comuni, e abroghi l'Accordo di integrazione e il contratto di soggiorno;

3) **la riduzione al minimo degli ingressi e soggiorni irregolari**, con il contrasto effettivo di ogni forma di lavoro irregolare e di tratta delle persone, con forme di regolarizzazione permanente e con provvedimenti di rimpatrio volontario, con una **riforma dell'intera disciplina degli allontanamenti**, privilegiando forme alternative al rimpatrio coercitivo, che pregiudica la dignità umana oltre ad essere inutilmente dispendioso, in attuazione del diritto europeo, in modo che si rendano residuali provvedimenti coercitivi, da adottarsi soltanto nei limiti consentiti dalla Costituzione, delle norme dell'UE e delle norme internazionali.

Nell'ambito di questi 3 obiettivi collegati le specifiche proposte di riforma riguardano 10 aree :

- I. Ingressi
- II. Titoli di soggiorno
- III. Unità familiare e minori:
- IV. Allontanamenti
- V. Diritto d'asilo
- VI. Discriminazione e minoranze Rom e Sinti
- VII. Pari opportunità e diritti sociali
- VIII. Tutela delle vittime di tratta e sfruttamento lavorativo
- IX. Equa procedura e omogeneità della competenza giurisdizionale
- X. Elettorato amministrativo e cittadinanza

PARAGRAFO I

INGRESSI: DIVERSIFICAZIONE, SEMPLIFICAZIONE, INFORMAZIONE, LIBERALIZZAZIONE

La vigente disciplina italiana degli ingressi degli stranieri non appartenenti all'Unione europea per soggiorni superiori a tre mesi, specie dopo le modifiche del 2002, è orientata soprattutto all'ingresso condizionato al lavoro, ma in un paese con elevati tassi di immigrazione (per quanto in linea con la media europea) cresce anche il flusso migratorio volto a rispondere a esigenze diverse quali l'unità familiare, la protezione umanitaria, la domanda di studio. A tali diverse esigenze dovranno essere fornite specifiche risposte (vedi le relative parti) migliorando i relativi sistemi di ingresso al fine di fornire una risposta articolata alla domanda migratoria.

Quanto all'ingresso per lavoro è ormai ampio il consenso sulla irragionevolezza e la pratica irrealizzabilità di un incontro tra domanda e offerta di lavoro che dovrebbe avvenire (e non avviene) prima dell'ingresso in Italia. Occorre dunque tradurre questo consenso in una modifica legislativa che consente l'incontro tra domanda e offerta sul territorio nazionale mediante l'ingresso per ricerca occupazione: il sistema prioritario degli ingressi per lavoro deve essere quello dell'ingresso per ricerca lavoro, per la sua maggiore aderenza alla realtà della catena migratoria e delle dinamiche del mercato.

Anche tale radicale ma inevitabile innovazione sarebbe tuttavia insufficiente se non viene inserita in un insieme di ulteriori riforme volte a rendere complessivamente più flessibile il sistema e a migliorare il raccordo tra domanda e offerta di lavoro.

A tal fine appaiono necessarie le seguenti ulteriori innovazioni:

1) Gli ingressi per lavoro subordinato di lavoratori di non elevata qualificazione devono avvenire non tanto attraverso il sistema della chiamata nominativa da parte di un datore di lavoro che già si trova in Italia, quanto piuttosto soprattutto mediante un nuovo tipo di **ingresso "per ricerca lavoro"**: occorre che venga previsto e garantito in maniera efficace – eventualmente nell'ambito delle quote di ingresso per lavoro - l'ingresso per ricerca occupazione a chiunque possa offrire garanzie minime di sostentamento per un periodo ragionevole (un anno o sei mesi) al fine di poter realizzare un libero e effettivo incontro tra domanda e offerta di lavoro sul territorio nazionale. La richiesta di garanzie economiche per il viaggio e per il sostentamento nel periodo iniziale di soggiorno (la disponibilità di risorse economiche per ogni mese di soggiorno pari all'importo mensile dell'assegno sociale), inclusa la disponibilità di un alloggio, fornite dal migrante o da terzi in Italia o all'estero, corrisponde alla realtà delle catene migratorie (e la rende trasparente), nelle quali il progetto migratorio per lavoro almeno all'inizio ha una qualche, almeno parziale, copertura economica, fornita dal migrante o da amici o familiari terzi (o da entrambi), e previene il ricorso ai trafficanti irregolari di persone a cui si affidano i migranti che trovino eccessive limitazioni agli ingressi per lavoro; proprio per tale motivo la richiesta di garanzia economica non deve essere troppo onerosa perché altrimenti finirebbe per favorire il traffico internazionale di migranti di chi ha minori mezzi economici.

2) L'ingresso per lavoro subordinato (stagionale o di lungo periodo) sia per ricerca lavoro sia su documentata richiesta presentata da un datore di lavoro che si trova già in Italia dovrebbe avvenire nei limiti di **quote massime di ingressi per lavoro** stabilite almeno ogni anno dal Governo, ma la predeterminazione di quote massime di ingresso per lavoro ha senso solo in quanto costituisca un elemento effettivo di raccordo tra domanda migratoria e possibilità di assorbimento del sistema economico. Occorre quindi che:

a) le Regioni siano vincolate alla effettiva rilevazione dei fabbisogni occupazionali sulla base dei quali costruire il decreto nazionale e i loro dati devono essere resi disponibili a tutti, inclusi i potenziali migranti;

b) sia esclusa una funzione "premiale" delle quote nei confronti dei paesi che collaborano ai progetti di rimpatrio giacché tale funzione (oggi prevalente nella formulazione delle quote) altera completamente il sistema;

c) il decreto abbia sempre una cadenza annuale inderogabile al fine di dare certezza agli operatori economici e ai migranti stessi, salva la possibilità di emanare un nuovo decreto nel medesimo anno qualora le quote siano esaurite e vi sia un fabbisogno lavorativo non soddisfatto;

d) nella definizione delle quote di ingresso siano preferiti i titolari di qualifiche professionali o di titoli di studio che abbiano le maggiori possibilità di inserimento, senza che ciò diventi un incentivo alla “fuga dei cervelli” dai Paesi di origine che deve essere prevenuta realizzando dei seri programmi internazionali di cooperazione e di partenariato internazionale con i paesi di provenienza. Infatti, anche per errate scelte di politica normativa, in questi anni l’immigrazione straniera si è purtroppo collocata spesso ai gradini più bassi della scala sociale e lavorativa con evidenti gravi danni culturali e sociali che occorre ora prevenire;

e) la **distribuzione dei posti nell’ambito delle quote**, sia per gli ingressi per ricerca lavoro, sia per ingressi per lavoro subordinato, deve avvenire non in base alla priorità temporale della presentazione delle domande, criterio sinora dimostratosi insensato e inefficiente, ma (quantomeno per una parte rilevante) secondo criteri oggettivi volti a privilegiare l’immigrazione stabile (per es. qualifiche professionali e titoli di studio corrispondenti a quelli più richiesti nei settori, per le qualifiche e le mansioni più richieste dal mercato del lavoro italiano, conoscenza della lingua italiana, precedenti esperienze formative o lavorative in Italia, soggiorno regolare in Italia di familiari o conoscenti disponibili a fornire sostentamento o ospitalità ecc.), ma prevedendo anche un diritto di prelazione per chi ha già soggiornato regolarmente in Italia lasciando poi volontariamente il territorio nazionale, inclusi coloro che lasciano volontariamente il territorio nazionale al termine del periodo di soggiorno per ricerca lavoro (infruttuoso), e per lo straniero espulso che abbia spontaneamente ottemperato all’obbligo di lasciare il territorio italiano per effetto di un provvedimento di espulsione per ingresso o soggiorno irregolari (anche per incentivare la partenza volontaria dello straniero espulso per ingresso o soggiorno irregolare).

3) Occorre che vengano previsti **tempi certi e brevi** tra la richiesta di assunzione e l’effettivo ingresso dell’immigrato, anche mediante l’introduzione di meccanismi di silenzio assenso: una richiesta di assunzione che ottiene risposta solo mesi o anni dopo, è destinata ad alimentare un sistema fittizio, volto soltanto a coprire un rapporto di lavoro già iniziato con un immigrato irregolarmente presente.

4) Per evitare qualsiasi “zona grigia” tra ingresso regolare e rilascio del titolo di soggiorno (che oggi si prolunga vari mesi tra la firma del contratto di soggiorno successiva all’ingresso e il rilascio del permesso) occorre garantire che lo straniero, una volta entrato regolarmente in relazione a una richiesta di lavoro, **acquisisca immediatamente la titolarità di un permesso di soggiorno** e possa muoversi liberamente nel mercato del lavoro. In particolare deve essere espressamente previsto che, in caso di mancata costituzione del rapporto dopo l’ingresso per responsabilità del datore di lavoro, lo straniero accede a un permesso per attesa occupazione e a qualsiasi altra occupazione, ferme le sanzioni a carico del datore di lavoro.

5) Occorre che venga garantito (anzitutto dai Ministeri degli Affari Esteri e del Lavoro, in collegamento con le regioni e le Province) un effettivo sistema di informazione ai lavoratori migranti circa le possibilità di occupazione sul nostro territorio.

6) Il **riconoscimento delle qualifiche professionali e dei titoli di studio conseguiti all’estero** deve essere semplificato e velocizzato, sia per consentire l’accesso ai lavoratori altamente qualificati come prevede la direttiva dell’UE attuata dal d. lgs. n. 108/2012, sia per favorire gli ingressi per studio o ricerca nell’ambito delle università italiane.

7) Devono essere incentivate la negoziazione e l’attuazione degli accordi bilaterali volti alla effettuazione dei **programmi di formazione professionale nei paesi di origine** previsti dalla normativa vigente, ma gli ingressi correlati a tali programmi devono essere computati “fuori quota”

e devono avvenire in qualsiasi periodo dell'anno in quanto particolarmente correlati ad esigenze produttive del nostro sistema.

8) Deve essere reintrodotta la facoltà (già vigente sino al 2002) per lo straniero, in assenza di accordi bilaterali che rendano utili i versamenti contributivi effettuati in Italia, di ottenere **la restituzione dei contributi versati** in Italia in caso di definitivo rientro in patria senza diritto a pensione: tale principio non solo risponde ad una esigenza di equità, ma costituisce anche un aiuto e un incentivo al reinserimento nei paesi di origine. Parallelamente, vanno coltivati – anche a livello comunitario – gli accordi di sicurezza sociale con i paesi di immigrazione onde assicurare la totalizzazione dei periodi assicurativi a fini pensionistici. Deve comunque essere abrogata la attuale norma che prevede il godimento dei diritti previdenziali e di sicurezza sociale solo al compimento dei 65 anni, riferimento anagrafico che da un lato non ha più un significato preciso nell'attuale sistema pensionistico dall'altro costituisce una illegittima discriminazione per quelle prestazioni delle quali l'italiano potrebbe godere anche prima del compimento di detta età.

9) Deve essere garantito allo **straniero che per qualsiasi motivo sia rientrato** in patria dopo aver lavorato in Italia con contratto a termine l'effettivo esercizio dei diritti di precedenza che la normativa nazionale prevede per i lavoratori assunti a termine, ma che per gli stranieri rischiano di essere vanificati se assieme al diritto di precedenza nella riassunzione non viene prevista anche una facilitazione al reingresso: tale facilitazione dovrebbe operare sia in caso di lavoro stagionale (per il quale esiste già, ma solo nell'ambito delle quote) sia in caso di lavoro non stagionale (per il quale la normativa vigente non prevede alcuna facilitazione al reingresso).

PARAGRAFO II

IL SOGGIORNO DEI CITTADINI STRANIERI

L'attuale disciplina del soggiorno dei cittadini extracomunitari ruota intorno ad un approccio all'immigrazione anacronistico, inadeguato, utilitaristico e vessatorio.

Nel sistema legislativo attuale **per conservare il permesso di soggiorno** il cittadino straniero deve sempre dimostrare di avere gli stessi requisiti dell'ingresso, che sono prevalentemente legati ad una capacità reddituale (per il lavoro il reddito è quello derivante dal rapporto di lavoro; per il ricongiungimento familiare è richiesto un reddito determinato in rapporto all'assegno sociale annuo, aumentato a seconda del numero di familiari; per gli studenti è richiesto un reddito minimo e la copertura assicurativa, ecc.). Così ad ogni rinnovo del permesso di soggiorno lo Stato chiede al cittadino straniero, anche se soggiornante da anni sul territorio nazionale, di dimostrare di avere un lavoro e/o un determinato reddito. Pretesa che, a maggior ragione in un periodo di gravissima crisi economica mondiale, si ripercuote negativamente sulla condizione del cittadino straniero, limitando o negando la sua regolarità di soggiorno ed inducendo, in generale, una **forte precarizzazione**. Nessuna rilevanza (se non in casi particolari) è attribuita alla durata della presenza in Italia del cittadino straniero, così come alla esistenza di indici di integrazione, quali l'esistenza di un rapporto di lavoro, sia pur irregolare, o di solidi legami familiari.

Dopo la riforma del testo unico delle leggi sull'immigrazione attuata nel 2009, dal 2012 ogni straniero che abbia più di 16 anni che entra in Italia per motivi di lungo soggiorno ha l'obbligo di stipulare un **Accordo di integrazione** che gli impone di acquisire entro 2 anni un determinato numero di punti (in relazione al raggiungimento di vari obiettivi cd. di integrazione sociale – inclusi corsi di studio, regolari contratti per il proprio alloggio ecc.- ed in assenza di condanne o sanzioni amministrative diverse da quelle già indicate dalla legge), pena la perdita del titolo di soggiorno e la conseguente espulsione. Tale Accordo è costituzionalmente illegittimo perché la legge, in violazione della riserva di legge prevista dall'art. 10 comma 2 Cost., non definisce le specifiche condizioni dell'Accordo, ma le demanda alla discrezionalità di un regolamento del Governo e delinea un

modello di integrazione nel quale lo straniero è un mero soggetto passivo, assoggettato ad un controllo autoritario e pertanto non inclusivo, mentre lo Stato e gli altri pubblici poteri non sono vincolati a svolgere alcun intervento di promozione sociale di medio-lungo periodo, contrariamente a quanto avviene nel resto dell'Europa.

Un simile sistema normativo deve essere radicalmente modificato, prevedendo:

1) la **convertibilità di tutti i tipi di permessi di soggiorno**, allorché lo straniero abbia i requisiti per un permesso diverso da quello di cui è titolare, così premiando la regolarità della presenza anziché il motivo del soggiorno;

2) l'**abrogazione dell'Accordo di integrazione e l'individuazione di percorsi, su base volontaria, di apprendimento** degli elementi di conoscenza della società italiana e dell'ordinamento giuridico europeo ed italiano e/o di partecipazione a programmi e progetti di volontariato sociale e/o di studio o formazione professionale e/o di elementi utili all'accesso al lavoro, all'alloggio e ai servizi sociali;

3) l'**abrogazione dell'obbligo per il datore di lavoro e per il lavoratore di stipulare il contratto di soggiorno**, ai fini del rilascio e del rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato, che è illegittima perché comporta una discriminazione tra lavoratori e perciò viola la parità di trattamento tra lavoratori nazionali e stranieri prevista dalla Convenzione n. 143 O.I.L. ratificata dall'Italia;

4) l'**abrogazione della tassa sul rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno**, che dovrebbe avere un costo analogo a quello della carta d'identità;

5) una **durata almeno biennale dei titoli di soggiorno** per i tipi di soggiorno non di breve periodo o non rinnovabili, con requisiti semplificati in materia familiare (v. parte sulla famiglia);

6) una **durata del permesso di soggiorno rinnovato doppia** rispetto a quella del primo rinnovo;

7) l'**eliminazione di ogni automatismo preclusivo al mantenimento del titolo di soggiorno** e l'individuazione di criteri di proporzionalità;

8) il **trasferimento ai Comuni delle funzioni amministrative concernenti le domande di rilascio, di rinnovo e di conversione di ogni tipo di titolo di soggiorno**, da rilasciarsi sulla base di documentazione tassativa uguale su tutto il territorio italiano e previo nulla-osta dell'autorità di pubblica sicurezza, analogamente a come avviene oggi per il rilascio della carta di identità o del passaporto da parte dei Comuni;

forme di regolarizzazione ordinaria, su base individuale, degli stranieri che si trovino in situazione di soggiorno irregolare allorché sia dimostrabile l'esistenza in Italia di una certa attività lavorativa (trasformabile in attività regolare o denunciabile in caso di sfruttamento lavorativo) o di comprovati legami familiari o l'assenza di legami concreti con il Paese di origine (per es. come per i minori stranieri nati in Italia o che qui vivono da anni, per gli anziani o per coloro che vivono in Italia da almeno 5 anni) o di denuncia di casi di violenza o sfruttamento.

PARAGRAFO III

FAMIGLIA E MINORI

Il ricongiungimento familiare è uno dei più importanti percorsi di migrazione legale e rappresenta un fattore essenziale di integrazione dei cittadini stranieri nelle società di arrivo.

La Direttiva 2003/86/CE in materia di ricongiungimento familiare ha affermato che *“Il ricongiungimento familiare è uno strumento necessario per permettere la vita familiare. Esso contribuisce a creare una stabilità socioculturale che facilita l'integrazione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri, permettendo d'altra parte di promuovere la coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità, enunciato nel trattato”*.

Il riconoscimento, dunque, del diritto **alla vita familiare** e la sua effettività sono essenziali in ogni legge che ne disciplini l'esercizio.

L'attuale normativa contenuta in materia nel testo unico delle leggi sull'immigrazione rispetta quell'approccio europeo, ma presenta lacune che vanno eliminate per rendere più effettivo il diritto all'unità familiare.

Oggi, le condizioni reddituali e alloggiative previste per l'esercizio del diritto al ricongiungimento sono valutate con particolare rigore dall'Amministrazione, senza alcuna applicazione del principio di proporzionalità. Per esempio, la mancanza di qualche metro quadro in una determinata abitazione può essere ostativa al ricongiungimento, benché la soluzione abitativa non possa considerarsi inadeguata. Così avviene anche per il requisito reddituale, sicché basta la mancanza di pochi euro per negare il diritto fondamentale alla famiglia.

Con il tempo, gli stranieri intrecciano vincoli familiari e sociali sempre più stretti nel Paese di accoglienza, mentre i legami con il Paese di origine si allentano. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha più volte avuto occasione di dichiarare che tali vincoli familiari, in presenza di determinate condizioni, meritano di essere protetti, *indipendentemente dalla regolarità del soggiorno*. Alla luce di tale giurisprudenza, alcuni Paesi europei hanno introdotto sistemi di *regolarizzazione permanente* per gli stranieri la cui vita familiare sia ormai stabilmente radicata nel Paese di accoglienza. Tale possibilità deve essere disciplinata in modo più chiaro ed inequivoco anche in Italia, applicando effettivamente le disposizioni già vigenti (art. 5, co. 5 del Testo Unico delle leggi sull'immigrazione), spesso disattese dall'autorità di pubblica sicurezza.

Inoltre, le restrizioni al diritto al ricongiungimento con i genitori introdotte dalle ultime riforme andrebbero eliminate, per consentire alle **donne migranti** di accedere effettivamente al lavoro, diritto che, insieme ad altri, concorre a determinarne l'autonomia e l'indipendenza, presupposti imprescindibili per una società democratica.

Perciò per garantire **effettività al diritto all'unità familiare**, occorre prevedere che:

1) nel valutare la sussistenza del requisito della disponibilità di un alloggio idoneo e di risorse economiche adeguate ai fini del ricongiungimento familiare, si deve tenere conto della situazione personale complessiva dell'interessato, in analogia con quanto previsto per i cittadini dell'Unione, eliminando ogni automatismo;

2) sia data rilevanza all'esistenza dei legami familiari in Italia, anche prescindendo dalla originaria condizione di irregolarità, in applicazione del principio di effettività del diritto a vivere in famiglia;

3) sia consentito il ricongiungimento familiare o la coesione familiare con i genitori, alle stesse condizioni previste per le altre categorie di familiari, così favorendo l'occupazione femminile;

4) il nulla osta al ricongiungimento familiare sia rilasciato entro novanta giorni dalla richiesta e, una volta trascorso tale termine senza che sia stato adottato un provvedimento di diniego, l'interessato possa ottenere il visto di ingresso direttamente dalle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane, come previsto dal T.U. 286/98 prima delle modifiche introdotte nel 2008 e 2009.

I **minori stranieri** devono essere trattati, in primo luogo, come minori.

La **Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**, ratificata dall'Italia con legge n. 176/91, stabilisce che i diritti da essa sanciti devono essere riconosciuti a tutti i minori che rientrano nella giurisdizione dello Stato, senza alcuna discriminazione, indipendentemente dalla loro nazionalità, regolarità del soggiorno o apolidia. Ai sensi della Convenzione, inoltre, in tutte le decisioni che riguardano i minori, il superiore interesse del minore deve essere una considerazione preminente. Tali principi sono già previsti nel testo unico delle leggi sull'immigrazione, ma spesso, nella prassi, sono disapplicati o non attuati.

Per garantire i diritti dei minori stranieri è dunque necessario che:

1) si affermi inequivocabilmente che ai minori stranieri presenti sul territorio nazionale, indipendentemente dal possesso di un permesso di soggiorno da parte loro o dei genitori, sono riconosciuti in via generale **pari diritti rispetto ai minori italiani**, inclusi i diritti inerenti gli atti di

stato civile, il diritto all'iscrizione al servizio sanitario nazionale, l'accesso agli interventi di sostegno al nucleo familiare finalizzati a consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia, il diritto all'istruzione e alla formazione fino al conseguimento del titolo finale del corso iniziato durante la minore età;

2) si prevedano disposizioni in materia di **accertamento dell'età** atte a garantire che nessun minore venga erroneamente identificato come maggiorenne, con conseguente mancata applicazione delle norme a protezione dei minori: va adottato un protocollo a livello nazionale che definisca le modalità per l'effettuazione dell'accertamento dell'età, sulla base di parametri scientifici basati sui più autorevoli studi internazionali (esigenza di un approccio multidimensionale che tenga conto dello sviluppo psicosociale e fisico del minore, obbligo di indicazione del margine di errore ecc.); deve inoltre essere stabilito per legge il principio, già previsto in ambito penale, secondo cui, in caso di dubbio, prevale la presunzione della minore età;

3) si stabiliscano le modalità di presentazione della domanda di permesso di soggiorno per i **minori accompagnati da genitori irregolarmente soggiornanti**: la normativa vigente vieta in generale l'espulsione dei minori, salvo il diritto di seguire il genitore eventualmente espulso, e prevede che ad essi, in quanto soggetti inespellibili, sia rilasciato un permesso di soggiorno; a differenza dei minori stranieri non accompagnati, tuttavia, attualmente ai minori accompagnati da genitori irregolarmente soggiornanti non viene in genere rilasciato alcun titolo di soggiorno, in quanto il genitore non può presentare la relativa domanda;

4) si promuova il mantenimento della **regolarità del soggiorno al compimento della maggiore età**, prevedendo che:

- la disposizione di cui all'art. 32, co. 1 T.U. 286/98 in materia di rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età si applichi a tutti i cittadini stranieri ai quali sia stato rilasciato un permesso di soggiorno durante la minore età, senza distinzioni tra minori accompagnati e non accompagnati, abrogando i successivi commi 1-bis e ter;

- il permesso di soggiorno per motivi familiari rilasciato al minore sia rinnovato per la stessa durata di quello del genitore, al compimento della maggiore età e successivamente, a condizione che il cittadino straniero risulti a carico del genitore;

5) si espliciti il diritto al **permesso CE per soggiornanti di lungo periodo** per il minore straniero figlio di cittadino/a straniero/a titolare di tale titolo, anche in assenza dei requisiti originari, con diritto alla sua conservazione al raggiungimento della maggiore età.

PARAGRAFO IV

ALLONTANAMENTI

La disciplina vigente in tema di espulsioni e allontanamenti è farraginoso, inefficace, dispendiosa, contrastante con la Costituzione e le norme internazionali e dell'UE e assai poco rispettosa dei diritti fondamentali delle persone.

Ridurre e razionalizzare le tipologie espulsive, limitandole alle violazioni più gravi (parallelamente alla previsione di forme di regolarizzazione permanenti); incentivare il rimpatrio volontario; prevedere che l'identificazione delle persone socialmente pericolose avvenga durante la detenzione in carcere; prevedere che ogni forma di limitazione della libertà personale sia disposta da un giudice professionale (cui attribuire ogni competenza in ordine al contenzioso in materia di espulsioni); chiudere immediatamente tutti i C.I.E. attualmente esistenti e sottoporre all'approvazione del Parlamento ogni accordo di riammissione: questi sono i punti irrinunciabili per una riforma costituzionalmente corretta delle procedure di allontanamento.

1. Razionalizzare le tipologie espulsive, prevedere forme di regolarizzazione e incentivare il rimpatrio assistito e la partenza volontaria

Attualmente la legge prevede due differenti tipologie di respingimento alla frontiera, quattro tipi di espulsioni giudiziali e ben sedici differenti tipologie di espulsioni amministrative. A questa inflazione di tipi di espulsione non corrisponde né efficienza né garanzie.

Occorre dunque limitare il ricorso all'espulsione ai soli casi in cui l'ingresso o il soggiorno legale non sia o non sia più concretamente possibile e perciò prevedere che:

1) nei casi di ingresso e soggiorno irregolari nel territorio dello Stato lo straniero non sia respinto o espulso, ma sia anzitutto identificato e sia effettuata una accurata verifica sulla eventuale sussistenza di divieti di espulsione per asilo, per motivi familiari o umanitari o in ragione dell'applicazione di misure di assistenza per le vittime di violenza o di grave sfruttamento anche lavorativo, anche a seguito di collaborazione con le autorità, o per impossibilità oggettiva, anche temporanea, di eseguire alcun rimpatrio o identificazione o a forme di regolarizzazione permanente che consentano di acquisire e mantenere il diritto al soggiorno in presenza di sicuri indici d'integrazione (identificazione certa e possesso di documenti validi, assenza di condanne significative sotto il profilo della effettiva e attuale pericolosità sociale, accertata disponibilità di mezzi di sostentamento derivanti da fonti lecite anche provenienti da sostegni familiari o da persone che si impegnano al mantenimento);

2) nelle ipotesi in cui si dimostri che nel caso concreto lo straniero non possa accedere ad alcuna di tali regolarizzazioni (anche a seguito di plurimi ingressi irregolari) si attuino anzitutto forme efficaci di rimpatrio assistito e soltanto in via residuale sia disposta l'espulsione, da eseguirsi anzitutto mediante la concessione di un congruo termine per la partenza volontaria, corredato – in caso di ottemperanza – dal venir meno automatico del divieto di reingresso, così dando piena attuazione alla Direttiva 2008/115/CE sui rimpatri, invece di ricorrere soprattutto a costose e inefficaci forme coercitive di esecuzione delle espulsioni.

2. Identificazione e allontanamento delle persone pericolose

Gli stranieri condannati e ritenuti dal giudice socialmente pericolosi devono essere identificati fin dal processo e prima della fine della detenzione negli istituti penitenziari e non possono essere ulteriormente ristretti in un C.I.E. con conseguente aggravio di “pena” per l'interessato e sperpero di risorse pubbliche. Piuttosto in mancanza di identificazione dello straniero espulso e tuttora socialmente pericoloso occorre disporre la conversione della misura di sicurezza dell'espulsione in altra misura di sicurezza come consente già oggi la legge. In ogni caso è urgente prevedere modalità di identificazione e predisposizione dei documenti necessari all'accompagnamento durante l'esecuzione della pena (in carcere o nelle differenti forme di espiazione), sicché il Ministero della giustizia deve adeguatamente investire nelle necessarie risorse, in sinergia con quello dell'interno, per ottenere la fattiva collaborazione delle autorità consolari dei Paesi di provenienza dei condannati ritenuti pericolosi con sentenza definitiva.

3. Pienezza ed effettività del controllo giurisdizionale

Ogni forma di limitazione della libertà personale degli stranieri deve essere conforme alla riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 Cost. e perciò ogni competenza in materia deve spettare al solo giudice togato (non più il giudice di pace, ma il tribunale in composizione monocratica, al pari di ogni altra restrizione delle libertà fondamentali). All'autorità di pubblica sicurezza deve essere attribuito il solo potere di presentare al giudice la richiesta di respingimento od espulsione, affinché l'Autorità giudiziaria – in contraddittorio con l'amministrazione e lo straniero (assistito da difensore e con l'assistenza linguistica) – decida su di essa entro 48 ore.

La limitazione preventiva della libertà personale – cui deve conseguire la convalida giurisdizionale entro 48+48 ore cioè prima della decisione del giudice sulla richiesta di respingimento o di espulsione - deve essere consentita soltanto in ipotesi eccezionali e tassativamente indicate dal legislatore e comunque limitate ai soli casi di effettiva pericolosità sociale del cittadino straniero da

espellere o nel caso sia evidente il rischio di fuga, oggettivamente non fronteggiabile con altre misure meno afflittive (deposito del passaporto o di una cauzione, obbligo di dimora, obbligo di presentazione agli uffici di polizia).

In tal modo, all'autorità amministrativa di pubblica sicurezza deve essere riservato un mero potere propositivo circa la necessità di allontanamento dello straniero, mentre la decisione sarebbe riservata esclusivamente all'autorità giudiziaria, raggiungendo così la piena giurisdizionalizzazione del procedimento espulsivo. L'autorità di pubblica sicurezza deve fare pervenire al giudice e al difensore la sua richiesta motivata di allontanamento dello straniero, documentando l'impossibilità che nel caso concreto lo straniero possa accedere alle forme di regolarizzazione o di rimpatrio assistito, e il giudice – in contraddittorio con l'amministrazione e lo straniero (assistito da difensore e con l'assistenza linguistica) - deve decidere, dopo avere sentito l'interessato e il suo difensore sulla convalida dell'eventuale limitazione preventiva della libertà personale e sulla richiesta di respingimento o di espulsione da parte dell'autorità di polizia e sulle sue modalità attuative.

4. Centri di identificazione ed espulsione

I C.I.E. attualmente esistenti debbono essere immediatamente chiusi, perché sono costosi e inutili (a fronte di elevati costi di gestione consentono l'effettivo rimpatrio di meno della metà degli stranieri trattenuti) e violano palesemente norme costituzionali, oltre che apparire irrazionali e iniqui mirando a reprimere la mera violazione di norme, di carattere amministrativo, che regolano l'ingresso o il soggiorno agli stranieri.

Oggi il trattenimento nei C.I.E. dello straniero respinto o espulso rappresenta la regola e non l'eccezione (posto che quasi tutte le espulsioni sono eseguibili coattivamente) ed i modi della detenzione amministrativa non sono stabiliti soltanto da norme legislative, come esige la Costituzione, ma anche da norme regolamentari e dalle convenzioni stipulate – a seguito di gara d'appalto – tra prefetture ed enti gestori privati: è la privatizzazione della detenzione.

Le condizioni in cui vivono gli stranieri trattenuti negli attuali C.I.E. violano spesso anche il divieto di trattamenti inumani e degradanti previsto dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Qualora – in un contesto normativo profondamente innovato secondo le indicazioni sopra descritte - a seguito di decisione del giudice si ritenesse che la persona da allontanare fosse socialmente pericolosa o fosse evidente il rischio di fuga oggettivamente non fronteggiabile con altre misure meno afflittive (deposito del passaporto o di una cauzione, obbligo di dimora, obbligo di presentazione agli uffici di polizia), in conformità con la Direttiva 2008/115/CE si potranno prevedere in casi eccezionali forme di limitazione della libertà circoscritte nel tempo breve, sotto il costante controllo dell'autorità giudiziaria togata, monitorate dal servizio sanitario nazionale e dagli enti di tutela degli immigrati e sempreché il rimpatrio non sia oggettivamente impossibile, ipotesi in cui la restrizione alla libertà deve cessare e si deve disporre il rilascio di un titolo di soggiorno.

5. Gli accordi di riammissione

Gli accordi di riammissione possono agevolare gli allontanamenti degli stranieri privi di titolo di soggiorno legale, ma devono essere uno ad uno ripensati e rinegoziati in modo trasparente anche per garantire il rispetto dei diritti fondamentali, perché finora sono stati stipulati dai vari Governi in modo incostituzionale, cioè senza preventiva legge di autorizzazione alla ratifica prevista dall'art. 80 Cost.

6. Abrogare i reati che puniscono l'ingresso o il soggiorno irregolari dello straniero

Tutti i reati connessi ad ogni tipo di ingresso o di soggiorno irregolari dello straniero o di reingresso dello straniero già respinto o espulso devono essere abrogati, salvo che si tratti del reingresso illegale di stranieri condannati ed espulsi perché risultano ancora pericolosi socialmente: la previsione di future e incerte pene detentive o pecuniarie non ha alcuna effettiva efficacia nella prevenzione e nel contrasto dell'immigrazione irregolare (sono più efficaci i rimedi amministrativi),

umenta inutilmente il carico giudiziario e può fare entrare lo straniero nel circuito penitenziario, il che finisce per agevolare i contatti degli stranieri con la criminalità.

PARAGRAFO V

IL DIRITTO D'ASILO

Particolare preoccupazione suscita la normativa italiana relativamente al diritto d'asilo sia per la perdurante mancata attuazione con norme organiche dell'art. 10 terzo comma della Costituzione, sia per la disorganicità e le carenze delle norme italiane vigenti, derivanti in modo pressoché esclusivo dal recepimento delle direttive UE sull'accoglienza dei richiedenti asilo, sulle procedure di esame delle domande e sulle cd. qualifiche di protezione internazionale (status di rifugiato e status di protezione sussidiaria). Il 2013 e il 2014 costituiranno anni cruciali per l'evoluzione del diritto d'asilo in Italia perché in tali anni essa dovrà recepire i testi rifusi, di imminente approvazione, delle suddette direttive UE nonché la rifusione del Regolamento Dublino II sulla determinazione dello stato competente all'esame delle domande di asilo. Poiché la revisione normativa toccherà quindi tutti gli aspetti del diritto d'asilo essa non deve limitarsi al recepimento delle norme minime previste dalle direttive, ma deve contestualmente **definire un testo unico delle norme in materia di asilo**, saldamente ancorato alla citata norma costituzionale.

L'Italia deve inoltre avere un più deciso ruolo nelle istituzioni dell'Unione facendosi promotrice di misure di innalzamento degli standard di tutela dei richiedenti asilo, oggi assai modesti, contenuti nelle citate direttive e di superamento (e non già di riforme minimali) del Regolamento Dublino II, che contiene criteri di determinazione dello Stato competente all'esame delle domande di asilo che finiscono per gravare solo sugli stati aventi frontiere esterne dell'Unione e particolarmente quelli del Mediterraneo e recano norme così inefficaci ed inique da costituire il principale punto critico dell'intera normativa europea sull'asilo. Tale citata revisione è resa, altresì necessaria anche dalla recente procedura di infrazione avviata lo scorso 24 ottobre dalla Commissione Europea nei confronti dell'Italia proprio con riferimento alle già citate direttive e al Regolamento Dublino II.

Molte e dettagliate proposte di riforma normativa in materia di asilo sono contenute sia nello studio "**Il diritto alla protezione**" curato nel 2011 da ASGI, da Caritas Italiana ed altri enti (consultabile in http://www.asgi.it/public/parser_download/save/il.diritto.alla.protezione.zip), sia nelle "Raccomandazioni dell'UNHCR sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia", luglio 2012.

Si richiamano di seguito l'attenzione solo sugli **aspetti più urgenti e rilevanti**:

1) La vicenda dei respingimenti in mare per i quali l'Italia è stata condannata per violazioni gravissime dei diritti umani fondamentali (vds sentenza CEDU 23.02.12 n. 27765, *Hirsi e altri v. Italia*) ha evidenziato che occorrono norme nazionali più rigorose e dettagliate per evitare la violazione, alle frontiere e nel mare, del principio del *non refoulement* (non respingimento). Perciò:

a) si devono prevedere **standard di servizi efficaci ed uniformi**, che regolino l'attività dei natanti italiani anche nel mare aperto (informata al principio del diritto internazionale del mare che dà priorità al soccorso dei migranti in mare) e dei servizi di prima informazione alle frontiere,

b) il migrante irregolarmente presente alla frontiera o nel mare territoriale deve essere sempre soccorso e identificato e per farlo deve essere condotto a terra, dove deve essergli data esplicita e completa informazione circa la sua possibilità di presentare domanda di asilo presso la Questura, con l'ausilio di un interprete e il supporto di enti di tutela e soltanto qualora non voglia espressamente presentare domanda possono essere avviate le procedure di allontanamento da parte dell'autorità giudiziaria salvo che il migrante possa regolarizzare la sua posizione ad altro titolo,

evitando ogni forma di respingimento o di espulsione collettiva, vietati dall' art. 4 del IV protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

c) l'UNHCR e gli enti di tutela del diritto d'asilo debbono potere operare senza restrizioni, **presso i valichi di frontiera ovvero presso le zone di sbarco e i cosiddetti centri di primo soccorso**, questi ultimi da sempre zone grigie dalla natura giuridica indefinita e sui quali si sono concentrate a più riprese le preoccupazioni di enti ed organismi internazionali. L'accoglienza nei centri di primo soccorso non può essere esercitata in forme anche indirettamente coercitive senza il controllo del giudice.

2) Le situazioni che nella normativa vigente legittimano il **trattenimento dei richiedenti asilo nei CIE** sono troppo ampie e ispirate ad una logica punitiva che opera quale deterrente alla stessa emersione di situazioni meritevoli di protezione tra gli stranieri appena giunti alla frontiera o irregolarmente presenti nel nostro Paese. Il trattenimento dei richiedenti asilo nei C.I.E. (sempre che gli attuali C.I.E. non siano chiusi: v. parte sugli allontanamenti) deve perciò tornare al testo originario del d. lgs. n. 25/2008 sulle procedure di esame delle domande di asilo, prima delle modifiche restrittive introdotte a novembre 2008 e deve essere pertanto **limitato solo** a situazioni di particolare gravità (p.es. richiedenti asilo che siano stati espulsi perché condannati e tuttora pericolosi socialmente o segnalati come pericolosi per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato) e in ogni caso i richiedenti asilo dovrebbero sempre potere godere di un diritto di entrare in contatto, nei CIE, con le organizzazioni di tutela dei rifugiati, senza che siano posti gli ostacoli che di fatto oggi limitano tale diritto fino a renderlo concretamente inesigibile.

3) Il vigente d. lgs. n. 25/2008 sulle procedure di esame delle domande di asilo non individua alcun criterio di selezione relativamente alla competenza e alla professionalità che debbono possedere i componenti delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale al fine di potere assumere l'incarico, né è assicurata la presenza tra i commissari, di competenze diverse, in materie giuridiche ovvero mediche, psicologiche, sociologiche, antropologiche o affini; non è neppure previsto un "training" iniziale e propedeutico all'assunzione dell'incarico, previa valutazione finale. Si tratta di carenze la cui eccezionale gravità è di immediata evidenza e che minano alla radice la qualità del procedimento decisionale.

E' pertanto indispensabile una profonda modifica normativa sulla materia che preveda:

a) **criteri di selezione** dei componenti delle Commissioni;

b) una **composizione bilanciata** di ogni Commissione tra componenti nominati dall'Amministrazione centrale dello Stato, di cui si deve prevedere il collocamento fuori ruolo durante tutto lo svolgimento dell'incarico per assicurare che possano operare in piena autonomia ed indipendenza di giudizio, e qualificati esperti indipendenti in materia di diritto degli stranieri e di diritti umani nonché di altre figure professionali in grado di tenere conto delle origini culturali e del contesto da cui nasce la domanda di asilo;

c) la disponibilità per ogni Commissione di **dotazioni economiche aggiuntive** all'organico esistente per metterle in grado di svolgere con la dovuta diligenza le delicate attività istruttorie richieste e in modo da rispettare i termini massimi per l'esame delle domande. La stessa dislocazione attuale delle Commissioni territoriali appare oggi ancorata ad una logica "emergenziale" del sistema di accoglienza. Il passaggio ad un sistema nazionale di asilo maggiormente decentrato (vedi punto 4) impone un **ripensamento del numero e della dislocazione delle Commissioni** in un'ottica regionale o sovra-regionale maggiormente omogenea, anche in relazione con l'auspicata riforma delle competenze in sede giurisdizionale (punto 6).

4) Il **sistema nazionale di accoglienza dei richiedenti asilo** costituisce senza dubbio l'aspetto più carente del sistema italiano dell'asilo, esistendo al momento sistemi diversi, separati, frammentati e rispondenti a logiche diverse quando non opposte e comunque complessivamente incapaci di gestire un numero di domande di asilo che anche negli anni di c.d. "emergenza" appare seppure in

crescita, certamente gestibile con strumenti di programmazione ordinaria. Le ragioni di così gravi carenze sono da ricercare nella costante incapacità degli ultimi Governi di realizzare un'adeguata programmazione degli interventi, ma anche in normative che sulla specifica materia sono particolarmente carenti. La stessa pessima gestione della c.d. "emergenza nord-Africa" con la quale sono state dilapidate ingenti risorse pubbliche senza che a conclusione degli interventi il sistema di accoglienza nazionale risulti accresciuto nella sua capacità di gestione, è stata solo la manifestazione più evidente delle croniche carenze strutturali del sistema di accoglienza.

E' necessario pertanto riformare tutte le forme di accoglienza degli asilanti prevedendo:

- a) la costituzione di un **unico sistema nazionale per la protezione dei richiedenti asilo, ivi** compresi i minori stranieri non accompagnati articolato su funzioni e ruoli propri dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. Fatte salve importanti ma limitate esigenze che impongono il ricorso a strutture di primo soccorso, il nuovo Sistema deve prevedere soprattutto forme di accoglienza decentrate nell'ambito di strutture di accoglienza di tipo ordinario che devono offrire standard analoghi ed elevati sulla base di rigorose linee guida nazionali, e sufficientemente recettivo rispetto al numero di domande di protezione internazionale presentate annualmente (il che deve consentire di aumentare molto il numero complessivo dei posti finanziati a disposizione nelle strutture pubbliche e private convenzionate) con conseguente abrogazione dell'ospitalità negli attuali centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), strutture che dal 2008 si sono dimostrate negative per inefficacia, sperpero di risorse pubbliche e profonde carenze in relazione all'effettiva tutela dei richiedenti asilo.
- b) la garanzia esplicita che ogni domanda di asilo presentata ovunque da chiunque, anche in condizione di soggiorno irregolare, deve essere immediatamente verbalizzata dal personale di ogni Questura senza frapporre alcun ostacolo formale non previsto dalle norme internazionali e dell'Unione europea, in modo che contestualmente sia raccolta la domanda nel modo più completo, anche se redatta autonomamente con la collaborazione di enti del privato sociale, la persona sia sottoposta agli eventuali rilievi fotodattiloscopici e sia avviata al centro di accoglienza se sprovvista dei mezzi necessari.
- c) uno specifico programma nazionale per l'accoglienza e la riabilitazione **delle vittime della tortura e dei conflitti** e per le persone bisognose di sostegno psicologico a causa dei traumi subiti con la fuga dal proprio Paese;
- d) **un periodo di accoglienza e di supporto** formativo, alloggiativo, assistenziale ed economico all'inclusione sociale di cui possano fruire tutti i titolari di protezione internazionale o umanitaria per evitare la gravissima situazione di abbandono degli asilanti per la quale l'Italia è oggetto di serie e motivate denunce in sede internazionale.

5) La protezione umanitaria, oggi disciplinata dalle norme nazionali vigenti costituisce, anche quantitativamente, la forma più diffusa di protezione riconosciuta ad esito della domanda di asilo. Pur mantenendo il suo carattere di norma generale di salvaguardia di situazioni non riconducibili alla protezione internazionale, ma comunque da tutelare, **la protezione umanitaria** andrebbe tuttavia disciplinata circa le procedure di riconoscimento, revoca e cessazione della protezione stessa e i diritti delle persone cui essa è riconosciuta, oggi scarsamente definiti, e talvolta negati (si pensi al ricongiungimento familiare) che dovrebbero essere più garantiti. Analogamente occorre che la norma disciplini in maniera più precisa la possibilità che il giudice possa riconoscere il permesso di soggiorno per motivi umanitari nell'ambito del giudizio contro la decisione della commissione.

6) La **tutela giurisdizionale** contro le decisioni delle Commissioni di rigetto delle domande costituisce una fase cruciale della procedura di esame delle istanze di protezione, per tutelare effettivamente il diritto soggettivo all'asilo, ma la normativa italiana in materia è oltremodo confusa

anche per effetto di più interventi normativi tra loro non coordinati che devono essere modificati per almeno 4 aspetti:

a) il Tribunale competente ad esaminare il ricorso deve essere individuato in base **al domicilio del ricorrente** per assicurare un'effettiva tutela del diritto alla difesa ed evitare il ripetersi dell'attuale situazione di eccezionale accumulo di ricorsi in pochissime sedi giudiziarie con abnorme allungamento dei tempi di decisione e il rischio di diffusione nelle stesse sedi giudiziarie di errate percezioni di "assedio" e di conseguenti rischi di decisioni affrettate;

b) il termine per la presentazione del ricorso non deve essere mai inferiore a **30 giorni** e prevedere sempre l'**effetto sospensivo automatico** dell'allontanamento, almeno in primo grado;

c) l'ammissione di diritto del ricorrente al patrocinio a spese dello Stato;

d) la prosecuzione delle misure di accoglienza fino alla definizione del giudizio.

PARAGRAFO VI

TUTELA CONTRO LE DISCRIMINAZIONI, APOLIDIA E TUTELA DELLE MINORANZE ROM E SINTI

A) In materia di **diritto antidiscriminatorio** e di tutela dei migranti dalle discriminazioni fondate sulla nazionalità, l'elemento etnico-razziale ed il credo religioso occorre prevedere:

1. Nel rispetto dei principi e delle raccomandazioni di organismi internazionali ed europei, occorre istituire un **autorità amministrativa indipendente contro le discriminazioni razziali, religiose ed etniche**, anche nell'ambito dell'istituenda Commissione indipendente per la tutela dei diritti umani, di nomina parlamentare alla quale possano partecipare anche le associazioni con specifico curriculum e in base ad un bando pubblico, che agisca in modo autonomo e indipendente dai pubblici poteri - differentemente dall'attuale UNAR che è collocato nel Dipartimento delle pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri - quale Autorità Nazionale Anti-Discriminazioni (*Equality Body*), prevedendo altresì di potenziare le prerogative e funzioni attualmente svolte dall'UNAR (possibilità di azione diretta in giudizio al pari di quanto avviene per la consigliera di parità nell'ambito della discriminazione di genere, rafforzamento e precisazione dei poteri di indagine, possibilità di irrogare sanzioni amministrative in caso di inadempimento o omissione nel fornire le informazioni o i documenti richiesti ovvero nel caso di accertamento dell'effettiva presenza di una condotta discriminatoria, sul modello di quanto già previsto per l'Autorità garante per la protezione dei dati personali).

2. il **riordino delle varie tipologie di procedimento giudiziario antidiscriminatorio**, già avviato con il d.lgs. n. 150/2011, in particolare prevedendo:

I. l'ampliamento della possibilità di agire in giudizio per gli enti e le associazioni della società civile nei casi di discriminazioni collettive;

II. l'espressa estensione dell'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di molestia e di tutela delle vittime di discriminazioni fondate sull'elemento etnico-razziale contenute nel decreto di recepimento della direttiva europea 2000/43 anche ai fattori di discriminazioni contemplati nell'art. 43 del testo unico delle leggi sull'immigrazione, e dunque anche al fattore di discriminazione della 'nazionalità' (cittadinanza) ovvero alla discriminazione dello straniero in quanto tale.

B) In materia di **apolidia** occorre modificare la normativa in modo da evitare che vi siano persone che di fatto siano apolidi, ma che non riescano ad ottenere le garanzie previste dalla Convenzione internazionale sugli apolidi, firmata a New York nel 1967 e in vigore anche in Italia. In particolare:

1. in materia di accertamento dello status di apolide, sia in via amministrativa (garantendo l'effettivo riconoscimento a chiunque si trovi nel territorio italiano, inclusi i minori, e non

soltanto a chi in precedenza era straniero residente), sia in via giudiziaria (precisando meglio sia il tribunale ordinario competente, sia il rito applicabile);

2. in materia di diritti del richiedente il riconoscimento dello status di apolide e dell'apolide riconosciuto con riferimento in particolare all'esigenza di rilasciare sempre un apposito titolo di soggiorno.

C) Gli appartenenti alla **minoranza dei Rom e dei Sinti** che si trovano in Italia sono in una condizione giuridica e sociale molto peculiare e complessa, che la distingue oggettivamente da ogni altra minoranza, perché è l'unica minoranza diffusa su tutto il territorio nazionale e non concentrata in alcuni territori, sia perché è composta di persone che hanno uno status giuridico eterogeneo (italiani, cittadini di altri Stati dell'UE, cittadini di Stati non appartenenti all'UE, apolidi, rifugiati).

Occorre dunque introdurre, con legge statale, una specifica disciplina per la tutela e le pari opportunità delle persone appartenenti alla minoranza linguistica dei Rom e dei Sinti in Italia, ai sensi dell'art. 6 Cost. e in conformità con le norme internazionali e comunitarie e con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa, della Commissione europea e dell'OSCE.

PARAGRAFO VII

PARI OPPORTUNITA' E DIRITTI SOCIALI

A. **Riforma delle norme in materia di lavoro e titoli di soggiorno per lavoro** dando attuazione del permesso unico di soggiorno e lavoro previsto dalla Direttiva 2011/98/UE e dei diritti da essa previsti. A tale proposito:

1) l'istituzione di una procedura unica di domanda volta al rilascio di un titolo combinato che comprenda in un unico atto amministrativo sia il permesso di soggiorno sia le varie forme di permesso di lavoro contribuisce alla semplificazione e all'armonizzazione delle norme che vigono attualmente negli Stati membri, e la semplificazione procedurale mira sia all'efficienza e gestibilità sia per i datori di lavoro e sia per i lavoratori, sia all'equità e trasparenza per garantire un livello adeguato di certezza del diritto e consente l'esperimento di controlli più agevoli della regolarità del soggiorno e dell'impiego.

2) il permesso unico, senza pregiudizio per disposizioni nazionali più favorevoli, permette di attribuire un insieme comune di diritti ai lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, indipendentemente dalle finalità dell'ingresso iniziale nel territorio dello Stato membro in questione, sulla base della parità di trattamento (Direttiva 2000/43/CE del Consiglio e direttiva 2000/78/CE del Consiglio) rispetto ai cittadini di quello Stato membro. I cittadini di Paesi terzi che lavorano legalmente nell'UE devono godere di diritti simili a quelli dei cittadini degli altri Stati membri dell'UE per quanto riguarda le condizioni di lavoro, la pensione, la sicurezza sociale e l'accesso ai servizi pubblici.

B. Riforma delle norme sull'accesso alle prestazioni assistenziali dei cittadini di Paesi non membri dell'Unione europea

Prestazioni in materia di disabilità

Recependo integralmente il contenuto delle decisioni della Corte Costituzionale (n. 306/2008, 11/2009, 285/2009, 187/2010, 329/2011), e alla luce del principio di non discriminazione contenuto nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata il 13 dicembre 2006 e ratificata dall'Italia con legge n. 18/2009, occorre abrogare l'art. 80 c. 19 della legge n. 388/2000, stabilendo in particolare che le prestazioni in materia di disabilità (indennità di

accompagnamento, indennità di frequenza, assegno di invalidità, pensione di invalidità) debbono essere garantite a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti, senza distinzione tra titoli di soggiorno posseduti.

Le restanti prestazioni sociali, ivi compreso quelle collegate al diritto sociale all'abitazione

La normativa in materia di accesso degli stranieri di Paesi terzi a prestazioni sociali di natura assistenziale va rivista, eliminando condizioni e requisiti discriminatori, alla luce dei seguenti principi generali e riferimenti a norme di diritto internazionale ed europeo:

1) In adempimento della Convenzione OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) n. 143/75, ratificata dall'Italia con legge n. 158/1981, occorre garantire la piena parità di trattamento dei lavoratori migranti e dei loro familiari;

2) Occorre garantire un pieno ed effettivo recepimento nella legislazione interna della disposizioni in materia di parità di trattamento contenute nella direttiva 2011/98/UE, che riguardano anche la materia della sicurezza sociale di cui al Regolamento n. 883/2004 incluse, dunque, tutte le *prestazioni familiari* e quelle anche a carattere *misto* ovvero non contributivo ma che costituiscono diritti soggettivi secondo la legislazione vigente. A tale riguardo, va dunque riformato l'art. 41 del testo unico delle leggi sull'immigrazione prevedendo che accedano alle misure anche economiche di assistenza sociale alle medesime condizioni previste per i cittadini italiani non soltanto gli stranieri titolari di un permesso di soggiorno della durata di almeno un anno o dei loro figli minori, ma anche tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti con un titolo di durata inferiore, salvo quelli eventualmente 'inattivi' che non abbiano svolto un'attività lavorativa in Italia per un periodo minimo di sei mesi (art. 12 c. 2 lett. b) direttiva 2011/98/UE);

3) Per i lungo soggiornanti, titolari dell'apposito permesso di soggiorno di cui alla direttiva 109/2003, occorre garantire la piena parità di trattamento in materia rivedendo la previsione contenuta nell'art. 9 del TU recependo integralmente quanto previsto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea nella sentenza *Kamberaj c. Provincia autonoma di Bolzano* (causa C- 571/10, sentenza 24 aprile 2012).

4) Per i rifugiati e titolari della protezione sussidiaria, occorre garantire il rispetto del principio di parità di trattamento in materia di prestazioni di assistenza sociale di cui all'art. 28 della direttiva 2004/83/CE e di accesso all'abitazione di cui alla direttiva 2011/51/UE.

In ossequio ai principi e agli obblighi internazionali ed europei sopra richiamati, occorre in particolare:

1) Abrogare la previsione, attualmente vigente per i soli cittadini di Paesi terzi non membri dell'Unione europea, della residenza decennale o quinquennale nella regione, al fine dell'accesso al fondo nazionale per il sostegno alle locazioni (legge n. 431/1998, così come modificata dal comma 13 dell'art. 11 della legge n. 133/2008, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 112/2008);

2) Abrogare le limitazioni ancora vigenti per l'accesso all'assegno famiglie numerose di cui all'art. 65 L. 448/1998, dal quale sono attualmente esclusi tutti i cittadini di Stati terzi non membri UE, tranne i rifugiati politici, e all'assegno maternità di base di cui all'art. 74 d.lgs. n. 151/01, di cui possono attualmente beneficiare le sole cittadine di Stati terzi non membri UE titolari del permesso di soggiorno per lungo soggiornanti e le rifugiate politiche.

3) Abrogare il requisito di residenza decennale in Italia ai fini dell'accesso all'assegno sociale, previsto a partire dal 1 gennaio 2009 sulla base dell'art. 20 c. 10 d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, che costituisce una chiara discriminazione indiretta o dissimulata fondata sulla residenza vietata dal diritto dell'Unione europea.

4) Abrogare il requisito di cittadinanza previsto dall'art. 81 d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008 (c. 32), per l'accesso al beneficio sociale della "carta acquisti" (social card) riservata agli anziani over 65 e bambini under 3 in condizioni di bisogno economico e revocare la limitazione all'accesso alla "nuova carta acquisti" di cui all'art. 60 D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 convertito nella Legge 4 aprile 2012, n. 35, prevista per i soli cittadini italiani e di altri Stati membri UE, nonché per i lungo soggiornanti e dalla quale continuano ad essere esclusi anche i rifugiati e i titolari di protezione sussidiaria.

C. L'accesso degli stranieri al pubblico impiego

Sulla base dell'orientamento largamente maggioritario maturato nella giurisprudenza di merito degli ultimi anni e fondato sul principio di parità di trattamento di cui alla Convenzione OIL n. 143/75, occorre modificare la normativa in materia di rapporti di impiego nelle pubbliche amministrazioni per consentire l'accesso al pubblico impiego anche ai cittadini di Stati non membri UE regolarmente soggiornanti in Italia alle stesse condizioni previste per i cittadini degli Stati membri dell'UE dall'art. 38 d.lgs. n. 165/2001, ovvero con le uniche limitazioni per gli impieghi che implicano l'esercizio di pubblici poteri ovvero attengano alla tutela dell'interesse nazionale.

PARAGRAFO VIII

TUTELA DELLE VITTIME DI TRATTA E DI GRAVE SFRUTTAMENTO

Il fenomeno della tratta di esseri umani continua ad essere in espansione, con forme di sfruttamento diversificate, in particolare anche nell'ambito lavorativo.

Per contrastare tale fenomeno, la tutela della vittima deve essere posta in primo piano e per raggiungere tale obiettivo occorre

- 1) dare piena attuazione alle disposizioni della Direttiva 2011/36 UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, fornendo assistenza e sostegno alle vittime e garantendo effettive forme di indennizzo
- 2) dare completa attuazione alle disposizioni di cui all'art. 18 T.U. 286/98
- 3) modificare le vigenti norme nazionali in tema di grave sfruttamento lavorativo che sono del tutto prive di coerenza e organicità e incapaci di tutelare effettivamente le vittime.

Alla tratta a scopo di **sfruttamento sessuale**, anch'essa oggetto nel corso degli ultimi anni di continue trasformazioni sotto il profilo delle rotte, dell'organizzazione delle reti criminali e delle modalità di coercizione esercitate sulle vittime, si sono sovrapposti ed affermati altri contesti di sfruttamento. Sono diventati oggi più evidenti i fenomeni del grave sfruttamento nell'ambito del lavoro, in particolare in alcuni settori produttivi, dello sfruttamento connesso ad attività illecite o mediante l'impiego nell'accattonaggio. Ancora molto poco visibili ma sicuramente esistenti, inoltre, le vicende di **tratta a scopo di prelievo di organi, di accattonaggio, di adozioni illegali internazionali** e il **matrimonio forzato**.

In particolare nel corso di questi ultimi anni è emersa con sempre più evidenza la necessità di tutelare le vittime di quelle forme di grave **sfruttamento lavorativo** che, sebbene non siano suscettibili di essere ricondotte al crimine della tratta di persone, sono caratterizzate da un'evidente violazione dei principali diritti umani universalmente riconosciuti. Le norme attualmente vigenti in materia di ingresso e soggiorno nel territorio italiano dei cittadini non appartenenti agli Stati dell'UE, divenute negli anni sempre più rigide, anziché scoraggiare e reprimere il lavoro nero hanno indirettamente contribuito ad alimentare il fenomeno dello sfruttamento lavorativo di lavoratori a basso costo e privi di ogni garanzia previdenziale e assistenziale, anche perché moltissimi migranti,

nel disperato tentativo di raggiungere i nostri confini, si affidano ad organizzazioni che spesso, durante il percorso o giunti a destinazione, li vincolano a situazioni di sfruttamento.

Occorre oggi acquisire gli strumenti per “identificare” le vittime di tratta, meritevoli di una diversa e più ampia tutela sotto molteplici profili, incluso il loro diritto a soggiornare sul territorio. In ogni caso la principale misura del contrasto alla tratta di esseri umani è la protezione delle vittime. Essere in grado di identificare e dunque proteggere una vittima significa acquisire un elemento utile, se non determinante, per le indagini volte a reprimere il fenomeno criminale.

Perciò occorre favorire la corretta applicazione delle norme già vigenti a tutela delle vittime e dare completo recepimento alle norme comunitarie e sovranazionali nell’ordinamento italiano.

Inoltre negli ultimi anni a fronte del costante lavoro delle organizzazioni che offrono tutela e assistenza alle vittime di tratta e grave sfruttamento, si è assistito ad un crescente disinteresse delle istituzioni nei confronti di questo tema e ad un depotenziamento del sistema che invece contribuisce a prevenire e contrastare i fenomeni di sfruttamento dell’immigrazione irregolare. Occorre invece ripristinare gli organismi di controllo e monitoraggio del fenomeno e consentire agli enti del pubblico e del privato sociale che da anni realizzano i programmi di protezione a tutela delle vittime di continuare ad offrire i loro servizi mediante un adeguato sostegno strutturale e finanziario.

In questa prospettiva occorre:

1. Recepire pienamente le norme della Direttiva 2011/36 UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, con particolare riguardo per:

- a. la corretta definizione del reato di tratta, anche mediante la modifica degli artt. 600 e 601 del codice penale in linea con quanto previsto dalla direttiva UE;
- b. il mancato esercizio dell’azione penale nei confronti delle vittime coinvolte in attività criminali;
- c. la necessità di fornire assistenza e sostegno alle vittime indipendentemente dalla collaborazione con l’Autorità Giudiziaria;
- d. la garanzia di effettive forme di indennizzo alle vittime dei reati connessi alla tratta degli esseri umani e alle altre forme di grave sfruttamento.

2. Garantire l’effettivo accesso delle vittime ai sistemi di protezione esistenti dalla normativa esistente (art. 18 del testo unico delle leggi sull’immigrazione approvato con D. Lgs. 286/98 e art. 13 L. n. 228/2003) mediante:

- a. l’introduzione nell’art. 18 D.Lgs. 286/98 di una chiara disposizione che preveda il rilascio del titolo di soggiorno indipendentemente dalla collaborazione della vittima con l’Autorità Giudiziaria, in linea con quanto previsto dalla direttiva 2011/36 UE;
- b. l’introduzione di una norma relativa al c.d. “periodo di riflessione” previsto dalle direttive 2004/81 UE e 2011/36 UE, affinché sia garantito alle potenziali vittime di tratta la possibilità di riprendersi e sottrarsi realmente ai propri sfruttatori senza che in tale periodo possa essere disposta o eseguita alcuna misura di allontanamento;
- c. la riorganizzazione e l’istituzione degli appositi organismi di controllo e monitoraggio del fenomeno;
- d. la previsione di consistenti stanziamenti finanziari dei relativi progetti di assistenza ed integrazione sociale.

3. Rafforzare la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo per dare tutela effettiva dei diritti delle vittime di tratta e di sfruttamento lavorativo e rimediare al recepimento inadeguato e incompleto da parte del D. Lgs n. 109/2012 della Direttiva 2009/52 UE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e perciò, occorrono:

- a. modifiche dei reati previsti dalle vigenti norme sulle situazioni di grave sfruttamento lavorativo (art. 22 c. 12 bis del testo unico delle norme sull’immigrazione approvato con il d. lgs. n 286/98,

come modificato dal d. lgs. n. 109/2012; delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro previsto dall'art. 603 bis cod. pen.) oggi del tutto prive di coerenza e organicità e incapaci di prevenire e reprimere effettivamente le norme di grave sfruttamento lavorativo, prevedendo anche il rilascio del permesso di soggiorno anche indipendentemente dalla collaborazione della vittima straniera nel relativo procedimento penale;

b. interventi integrativi, anche tramite disposizioni regolamentari, al fine di una piena attuazione di tutte le disposizioni della Direttiva stessa, anche per assicurare informazioni e tutele ai lavoratori sfruttati e sulle possibilità di denunciare i rapporti irregolari, di recuperare retribuzioni e contributi previdenziali evasi e di ottenere assistenza e un permesso di soggiorno se sprovvisti;

c. implementazione su tutto il territorio nazionale di un **piano di effettive e costanti verifiche sulle situazioni lavorative** che prevenga e contrasti effettivamente i datori di lavoro senza scrupoli e gli sfruttatori e favorisca la collaborazione dei lavoratori stranieri sfruttati, anche se in condizione di soggiorno irregolare.

PARAGRAFO IX

UN PROCESSO EQUO E UNITARIO

In relazione ai provvedimenti riguardanti la condizione giuridica dello straniero, sono previste attualmente **due diverse giurisdizioni**, amministrativa e ordinaria, e tre giudici differenti: il Giudice amministrativo (T.A.R.), il Tribunale ordinario, e il Giudice di Pace, dotati di poteri, competenze e preparazioni differenti, con la conseguenza di rendere assai difficoltosa e inefficace la difesa.

Trattandosi di materia che riguarda **diritti soggettivi e/o diritti fondamentali** della persona, la giurisdizione deve essere unicamente quella ordinaria, come già avviene in tema di unità familiare, protezione internazionale e cittadini comunitari.

La tutela giudiziaria contro i provvedimenti amministrativi che riguardano la condizione giuridica degli stranieri attiene alla effettiva possibilità di far valere i diritti della persona, mentre la situazione attuale, in particolare in relazione ai cittadini non appartenenti all'Unione Europea, impedisce un'effettiva tutela perché sono previste due differenti giurisdizioni: l'autorità giudiziaria ordinaria e quella amministrativa, cui si aggiunge la previsione di tre differenti figure di giudici: il Tribunale Amministrativo Regionale (T.A.R.), il Tribunale ordinario, e il Giudice di Pace. Avendo competenze, strumenti, preparazioni e carriere differenti, nonché tempi decisionali molto diversi, le conseguenze in tema di difesa sono molto spesso pesantissime.

Un esempio può servire a chiarire la situazione: avverso il provvedimento della Questura di diniego di rinnovo di un permesso di soggiorno (ad es. perché, essendo già stato rilasciato un pds per attesa occupazione, questo non è più rinnovabile), è previsto il ricorso avanti il T.A.R. che ha costi notevoli e tempi molto dilatati, avvenendo piuttosto velocemente solo la decisione sulla cosiddetta "sospensiva" del provvedimento impugnato, ma non sul merito, e cioè la decisione finale; inoltre si basa solo su violazioni di diritto, e la persona non viene direttamente ascoltata dal TAR. D'altra parte, una volta che il soggetto sia privo di permesso di soggiorno ricade nella categoria di persone soggette ad espulsione amministrativa del Prefetto: avverso tale decreto di espulsione il ricorso avviene davanti al Giudice di Pace, con termini di impugnazione differenti e diversa competenza, con la frequente conseguenza di espulsioni convalidate in relazioni a revoche o dinieghi di permesso, su cui poi, molto tempo dopo, interviene invece una decisione finale del TAR di annullamento del provvedimento della Questura, che era stato il presupposto del decreto di espulsione. Analogamente oggi il cittadino straniero privo di titolo di soggiorno può incorrere in violazioni penali attinenti la condizione irregolare sul territorio, la cui competenza attiene al Giudice

di Pace, ma in relazione alla sua competenza in campo penale, e dunque anche in questo caso con tempi e modalità differenti.

Occorre in ogni caso rilevare come la situazione più grave si verifica senz'altro in relazione alla competenza del Giudice di Pace per quanto riguarda la materia dell'espulsione del cittadino non comunitario e del conseguente trattenimento all'interno dei C.I.E. Se si considera che attualmente tale privazione della libertà può raggiungere la durata di 18 mesi, cui si arriva tramite successive proroghe che vengono convalidate dal Giudice di Pace, si comprende la gravità estrema della situazione, poiché si tratta di provvedimenti che riguardano direttamente la libertà della persona. Ebbene tale materia, a seguito delle modifiche introdotte dalla L. Bossi-Fini è stata affidata alla figura del Giudice di Pace, che è una istituzione nata e prevista con funzioni essenzialmente conciliatorie, con una limitatissima competenza in materia penale, ove non può comminare sanzioni detentive. Il Giudice di Pace non segue le norme di nomina e carriera dei giudici ordinari e si trova invece ad affrontare una materia estremamente complessa ed interdisciplinare, con conseguenze dirette in relazione alla libertà della persona, e che dunque richiederebbe preparazione, mezzi e terzietà effettiva rispetto all'autorità amministrativa che ha emanato i provvedimenti.

Si rileva infine che la stessa **competenza dell'autorità amministrativa** risulta inadeguata ed espressione di una concezione da superare, in una materia che attiene sicuramente, al di là di formalistiche interpretazioni giuridiche, a questioni relative ai diritti soggettivi e/o ai diritti fondamentali delle persone, e dunque deve rientrare nell'ambito della giurisdizione ordinaria. D'altra parte i provvedimenti relativi alla unità familiare, alla protezione internazionale, e ai cittadini comunitari sono già di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria e dunque la previsione di una unica giurisdizione risulta non solo necessaria da un punto di vista di efficacia e speditezza ma anche e soprattutto di equità ed uguaglianza sostanziale.

Pertanto occorre prevedere che:

1) in relazione ai provvedimenti concernenti la condizione giuridica del cittadino straniero sia istituita una unica **competenza giurisdizionale affidata all'autorità giudiziaria ordinaria** – Tribunale in funzione monocratica

2) prima che l'amministrazione adotti provvedimenti di revoca o annullamento o di rifiuto di rinnovo dei titoli di soggiorno per motivi diversi dall'ordine pubblico o dalla sicurezza dello Stato **sia data informazione allo straniero dell'avvio del procedimento** e del termine per presentare le sue eventuali ragioni all'amministrazione stessa, come prevede l'art. 1 del prot. n. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ratificato e reso esecutivo dall'Italia, prevedendo che i successivi i provvedimenti diano motivazioni che tengano conto delle eventuali controdeduzioni e siano effettive soltanto dopo che siano invano trascorsi i termini per la presentazione di eventuali ricorsi giurisdizionali.

a) revisione delle norme penali che puniscono **il favoreggiamento dell'ingresso o del soggiorno illegali** (smuggling), ridisegnando l'art. 12 del testo unico delle leggi sull'immigrazione al fine di ridimensionare il rilievo penale di tutti i comportamenti che non violano i diritti fondamentali dei migranti in viaggio ed evitare in particolare che possano essere penalmente sanzionate azioni di soccorso in mare che, oltre ad essere doverose sul piano etico, costituiscono, anche nei confronti di privati, precisi obblighi giuridici ai sensi del diritto internazionale marittimo;

b) miglioramento della condizione giuridica e delle prospettive di stabilizzazione del soggiorno dei **cittadini stranieri detenuti in carcere** o ammessi a misure alternative alla detenzione estendendo il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari previsto dall'art. 18, comma 6 del testo unico delle leggi sull'immigrazione anche ai condannati stranieri per reati commessi durante la maggiore età che abbiano dato prova di concreta e fattiva partecipazione durante l'esecuzione della pena a programmi di risocializzazione.

ELETTORATO AMMINISTRATIVO E CITTADINANZA

L'integrazione politica dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti è già oggi possibile con i diritti di riunione, di associazione, di espressione e con le forme di partecipazione che ogni Statuto comunale può prevedere, ma deve essere completata e rafforzata secondo due vie alternative e complementari, lasciate alla volontà degli interessati:

La prima via prevede **l'elettorato attivo e passivo nelle elezioni dei Comuni e delle Città metropolitane.**

L'elettorato alle elezioni comunali è già previsto dal D. Lgs. 12 aprile 1996, n. 197 in attuazione delle norme dell'Unione europea che lo prevedono per i cittadini degli altri Paesi membri dell'UE che risiedono nel territorio della Repubblica e richiedano di iscriversi in apposita lista elettorale aggiunta nel Comune di residenza. Occorre prevedere che il medesimo elettorato sia attribuito anche alle elezioni delle città metropolitane (essendo dal 2013 non più elettivi i Consigli provinciali) e anche agli apolidi e ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia da almeno 5 anni, secondo le medesime norme e condizioni previste per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, ma prevedendo la richiesta di esibire certificati del godimento dei diritti politici negli Stati di origine soltanto per i cittadini di Stati non appartenenti al Consiglio d'Europa (che sono impegnati al rispetto dei diritti civili e politici in regime di pluralismo) che non siano titolari del diritto d'asilo. Senza alcuna revisione costituzionale ciò può avvenire con norme legislative ordinarie che tolgano la riserva italiana alla ratifica della lettera C della parte I della Convenzione sulla partecipazione europea degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992 (ratificata e resa esecutiva con L. 8 marzo 1994, n. 203), che prevede il voto amministrativo attivo e passivo agli stranieri regolarmente soggiornanti da almeno 5 anni.

La seconda via comporta una **revisione delle norme sulla cittadinanza italiana.**

La presenza di milioni di stranieri, spesso nati nel Paese di cui vorrebbero fare parte a pieno titolo, e i fondamenti della democrazia che contrastano con la duratura esclusione dalla pienezza dei diritti civili e politici di enormi quote di persone che ormai vivono e lavorano in un Paese e le esigenze di sopravvivenza demografica e sociale di Paesi in forte invecchiamento, hanno indotto molti altri Stati membri dell'Unione europea a rivedere i loro storici criteri per l'attribuzione agli stranieri ivi residenti della loro cittadinanza. Anche l'Italia deve riformarli, perché una razionale ed efficiente disciplina dell'immigrazione comporta che l'acquisto della cittadinanza sia una scelta di appartenenza maturata dalla persona migrante, non già una necessità resa tale dalla negazione dei diritti di chi non è cittadino italiano.

Occorre perciò riformare la legge sulla cittadinanza italiana secondo due criteri

a) Facilitare e incrementare l'acquisto della cittadinanza quale strumento fondamentale per una effettiva integrazione nella società civile, presupposto indispensabile per godere pienamente di tutti i diritti;

b) L'acquisizione della cittadinanza non può costituire una sorta di privilegio da elargire discrezionalmente, a seguito di un tortuoso percorso burocratico, ma deve essere il naturale coronamento della legittima aspirazione della persona, a seguito di un soggiorno legale sul territorio, in ragione di un principio di ragionevolezza relativo alla durata richiesta; da ciò lo Stato ricava innegabili vantaggi derivanti dalla inclusione piena di persone nella fruizione di diritti e nell'adempimento di doveri.

In particolare la riforma della legge sulla cittadinanza italiana deve prevedere i medesimi contenuti delle disposizioni della proposta di legge di iniziativa popolare che anche ASGI ha

contribuito ad elaborare con le altre associazioni nella campagna “L'Italia sono anch'io” e che è stata presentata il 6 marzo 2012 alla Camera dei deputati (A.C. 5030).

1) Il principio dello *ius soli* deve rivestire un ruolo di primario rilievo per coloro che nascono nel territorio italiano:

a) deve essere cittadino chi è nato in Italia da almeno un genitore regolarmente soggiornante da almeno un anno che esprima manifestazione di volontà in tal senso: il principio dello *ius soli* deve essere collegato ad un requisito di legalità del soggiorno di una durata contenuta (un anno) da parte di almeno uno dei genitori che voglia la cittadinanza per il figlio nato in Italia;

b) deve essere cittadino chi è nato in Italia da almeno un genitore a sua volta nato in Italia (anche se non regolarmente soggiornante) che esprima manifestazione di volontà in tal senso: la condizione di colui che nasca in Italia, da genitore a sua volta nato in Italia che voglia la cittadinanza per il figlio, deve portare all'applicazione dello *ius soli* nella massima estensione, senza requisiti aggiuntivi, perché già di per sé è indicativa di un rapporto inscindibile con il territorio;

c) in ogni caso i nati in Italia devono avere la facoltà di chiedere entro i due anni dal compimento della maggiore età di acquistare di diritto la cittadinanza se i genitori non l'hanno voluto durante la minore età ovvero di rinunciare alla cittadinanza italiana che era stata acquisita durante la minore età su volontà dei genitori se hanno un'altra cittadinanza.

2) Per i minori stranieri che non abbiano acquistato la cittadinanza per nascita in Italia (o perché nati fuori Italia o perché nati in Italia da genitori non erano regolarmente soggiornanti), deve essere prevista la possibilità di acquisizione della cittadinanza se si trovano in una di queste due situazioni:

a) se abbiano frequentato un corso di istruzione primaria o secondaria o un percorso di istruzione o formazione professionale, su istanza del genitore o entro due anni dal compimento della maggiore età;

b) se siano nati o entrati in Italia entro il decimo anno di età e vi abbiano legalmente soggiornato fino al raggiungimento della maggiore età e abbiano dichiarato di volere acquistare la cittadinanza italiana entro due anni dalla suddetta data

3) Per l'**acquisto della cittadinanza su domanda del coniuge** straniero o apolide di cittadino italiano residente in Italia occorre ritornare alle norme anteriori al 2009, ripristinando il termine dei sei mesi di residenza dopo il matrimonio quale spazio temporale per poter richiedere la cittadinanza.

4) **L'acquisto della cittadinanza su richiesta dello straniero o apolide a seguito di lungo soggiorno deve essere considerato un diritto soggettivo** e non più un interesse legittimo, il che comporta che la tutela giurisdizionale spetti al giudice ordinario e non più al giudice amministrativo, e la cittadinanza richiesta deve essere attribuita sulla base della proposta al Presidente della Repubblica del sindaco del Comune di residenza di accoglimento della istanza, ancorandola così ad un principio di territorialità e impegnando il capo dell'ente più vicino ai cittadini. La cittadinanza richiesta in questi casi deve essere attribuita se sussistono determinati requisiti, che variano a seconda delle diverse situazioni giuridiche:

a) per i cittadini di Stati non appartenenti all'UE cinque anni di residenza e reddito richiesto dalla normativa in vigore per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;

b) per il cittadino dell'Unione

europea tre anni di soggiorno regolare (non si esige la residenza e il reddito);

c) per l'apolide e lo straniero a cui sia stato riconosciuto lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria che siano regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato tre anni da quando sia stato riconosciuto lo status di apolidia o di protezione internazionale. Per queste ultime categorie si deve riferirsi al requisito di durata del soggiorno prescindendo dalla formale residenza e dal reddito, poiché si tratta di situazioni particolari che riguardano soggetti vulnerabili e dunque bisognosi di ampia tutela (le stesse convenzioni internazionali sui rifugiati e sugli apolidi raccomandano agli Stati di accordare loro un trattamento più favorevole nell'acquisto della cittadinanza).

5) I **motivi preclusivi** dell'acquisto della cittadinanza dopo la maggiore età o per matrimonio e per lungo soggiorno o residenza devono essere semplificati e riferirsi all'entità della condanna

riportata in concreto e non ad una astratta previsione normativa di pena, che spesso nella prassi ha costituito ostacolo applicativo in relazione a fatti di lieve disvalore sociale: la condanna in Italia per uno dei delitti contro la personalità dello Stato o per un delitto non colposo ad una pena superiore a due anni di reclusione o la condanna per un crimine internazionale, fermo restando che la riabilitazione o l'estinzione del reato fanno cessare gli effetti preclusivi della condanna e che l'acquisto della cittadinanza non è precluso quando l'istanza riguarda un minore condannato a pena detentiva non superiore a tre anni.

6) In ogni caso per evitare l'esagerata lunghezza dei tempi attuali, intollerabili in un sistema equo, il procedimento di esame della domanda deve concludersi entro il **termine improrogabile di ventiquattro mesi**, scaduto il quale l'istanza deve considerarsi accolta.