

Roma, 1 giugno 2017



IMMIGRATO? REGOLARE!

9 semplici regole per superare la Bossi-Fini

PROPOSTA DI LEGGE

«MODIFICHE DELLE NORME IN MATERIA DI DISCIPLINA DELL'IMMIGRAZIONE E DI CONDIZIONE DELLO STRANIERO»

PRESENTAZIONE GENERALE

La presente proposta di legge riproduce le idee e le disposizioni normative elaborate da un gruppo di lavoro per una nuova legge sulle migrazioni.

Il gruppo di lavoro è stato promosso e coordinato dall'on. **Andrea Maestri** e ad esso hanno apportato contributi **ASGI** (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione), **CGIL** Nazionale, **CISL** Nazionale, **UIL** Nazionale, la **SIMM** (società italiana della medicina delle migrazioni), il **centro interdisciplinare scienze per la pace dell'Università di Pisa**, il **Centro studi sull'immigrazione (CESTIM, Verona)**.

Ai lavori del gruppo e alle riunioni del gruppo svoltesi a Roma nei giorni 5 aprile, 17 maggio, 27 ottobre, 15 dicembre 2016, 16 gennaio 2017, 9 febbraio 2017, 24 maggio 2017 hanno partecipato attivamente:

- **Paolo Bonetti** (professore associato confermato di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Milano-Bicocca e delegato per le riforme legislative dell'ASGI),
- **Selly Kane e Kurosh Danesh** (Responsabili delle politiche sull'immigrazione della CGIL Nazionale),
- **Liliana Ocmin** (Responsabile del Dipartimento Politiche migratorie, Donne e Giovani della CISL Nazionale),
- **Giuseppe Casucci** (Responsabile del Dipartimento Politiche Migratorie della UIL Nazionale),
- **Pierfranco Olivani** (delegato dalla SIMM- società italiana della medicina delle migrazioni),
- **Federico Oliveri** (ricercatore aggregato del Centro interdisciplinare scienze per la pace dell'Università di Pisa),
- **Carlo Melegari** (CESTIM Verona),
- **Enrico Varali e Beatrice Rigotti** (avvocati CESTIM e ASGI),
- **Stefano Catone** (studioso del sistema di accoglienza e attivista di Possibile)

INTRODUZIONE

Nella legislazione italiana occorre 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'inclusione 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 il rafforzamento delle azioni di prevenzione e tutela contro lo sfruttamento lavorativo, 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 nel territorio italiano, diritto 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 UE per soggiornanti di lungo periodo), con particolare riguardo per l'effettiva tutela dei minori stranieri, per il concreto esercizio del diritto all'unità familiare e per l'effettiva implementazione di un nuovo 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 riformi il sistema dei titoli di soggiorno, il cui rilascio e rinnovo deve essere trasferito ai Comuni, e abroghi l'Accordo di integrazione;

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.

SINTESI DELLA RIFORMA LEGISLATIVA PROPOSTA

Nell'ambito di questi 3 obiettivi collegati le specifiche modifiche proposte riguardano alcune aree della condizione giuridica dei cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione Europea.

I. Ingressi

II. Titoli di soggiorno

III. Unità familiare e minori

IV. Allontanamenti

V. Discriminazione

VI. Pari opportunità e diritti sociali

VII. Tutela delle vittime di tratta, di violenza e di grave sfruttamento (lavorativo o sessuale)

VIII. Equa procedura e omogeneità della competenza giurisdizionale

IX. Elettorado amministrativo

Invece i temi del diritto di asilo, della cittadinanza e della minoranza rom e sinti non fanno parte della presente proposta di legge, perché già sono oggetto di distinti testi di riforma legislativa rispettivamente nell'ambito delle proposte di decreti legislativi correttivi del d. lgs. n. 142/2015 in materia di asilo inviate nel novembre 2016 al Ministero dell'Interno dalle associazioni aderenti al Tavolo nazionale asilo e nell'ambito dei disegni di legge già all'esame del Parlamento in materia di cittadinanza italiana (A.S. 2092) e di rom e sinti.

Si precisa che le disposizioni della proposta di legge prevedono in grande maggioranza modifiche al testo unico delle leggi sull'immigrazione e la condizione dello straniero (emanato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni e integrazioni), ma anche modifiche di alcuni altri testi normativi, incluso il codice penale.

Pertanto la presente proposta di legge prevede la riforma delle norme italiane in materia di immigrazione, e diritto degli stranieri per raggiungere i seguenti scopi generali:

1. Diversificare e semplificare gli ingressi.

Occorre anzitutto modificare le norme sugli ingressi regolari per lavoro attraverso l'introduzione del visto di ingresso per ricerca lavoro e del corrispondente permesso di soggiorno che consenta la permanenza in Italia per un periodo annuale e possa essere convertito alla sua scadenza in permesso per lavoro. Tale nuovo sistema va accompagnato da adeguate forme di incentivo al rimpatrio assistito nel caso in cui il progetto migratorio individuale non si traduca in inserimento socio - lavorativo.

Accanto all'ingresso per ricerca lavoro (eventualmente limitato quantitativamente), andrà ripristinato il sistema di ingresso per lavoro a seguito di chiamata nominativa da parte di datore di lavoro residente in Italia. Tale ipotesi, ovviamente scollegata da limiti quantitativi, accompagnata a quella dell'ingresso per ricerca lavoro, sarebbe tale da contrastare l'irregolarità del soggiorno e le principali distorsioni che ne derivano (sfruttamento lavorativo, incapacità contrattuale, evasione fiscale e contributiva, vulnerabilità e "invisibilità" delle persone, etc.).

Il contesto di cui sopra è volto al superamento complessivo dell'anacronistico ed inefficace sistema di ingressi legato alla programmazione di flussi annuali, attualmente in uso, ma privo di alcuna effettiva capacità regolativa dei flussi migratori. Nella eventuale fase di transizione l'attuale sistema di ingressi dovrebbe comunque essere caratterizzato dalla obbligatorietà in capo al Governo, di emanare annualmente il decreto flussi, in misura 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).

Occorre, poi, semplificare le procedure per il riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche conseguiti all'estero e garantire sempre la restituzione dei contributi versati in Italia in caso di definitivo rientro in patria senza diritto a pensione.

2. Semplificare i titoli di soggiorno e introdurre un meccanismo di regolarizzazione ordinaria per ogni singolo straniero già presente in Italia che dimostri lo svolgimento di un'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, la tassa sul permesso di soggiorno e ogni automatismo preclusivo al mantenimento del titolo di soggiorno.

3. Rafforzare la tutela dei diritti dei minori e 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 della minore età e un sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati adeguato a garantire i loro diritti. Assicurare il diritto al rilascio del titolo di soggiorno al raggiungimento della maggiore età in presenza dei soli requisiti lavorativi e abitativi o per studio.

4. Limitare l'uso delle espulsioni solo per le violazioni più gravi e incentivare il rimpatrio volontario e chiudere i centri di permanenza temporanea per il rimpatrio attualmente esistenti, perché l'attuale disciplina del trattenimento viola le norme costituzionali, internazionali ed europee. 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. 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 il rispetto del principio di non-discriminazione e parità di trattamento. Occorre 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.

Occorre garantire pari accesso a prestazioni sociali per i cittadini stranieri, eliminando condizioni e requisiti discriminatori che ostacolano l'accesso a prestazioni sociali per i cittadini stranieri, in coerenza con l'ordinamento internazionale e europeo, eliminando condizioni e requisiti discriminatori che ostacolano la mobilità dei lavoratori e la coesione sociale e trascurano proprio le più rilevanti esigenze di aiuto. Riconoscere e rendere effettiva per tutti i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di un titolo di soggiorno che consente di lavorare parità di accesso al pubblico impiego, alle medesime condizioni previste per i cittadini comunitari, rimuovendo le disposizioni che attualmente limitano l'accesso a lungosoggiornanti, titolari di protezione internazionale, familiari di comunitari.

6. Contrastare ogni forma di razzismo e di hate speech respingendo ogni proposta volta a ridurre la portata della legge Mancino e garantendo la possibilità di agire in giudizio, anche in sede civile e con procedura semplificata, contro ogni forma di molestia basata su pregiudizi razziali e xenofobi.

7. Tutelare le vittime di tratta, violenza 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. Occorre rendere più chiari ed efficaci i meccanismi di accesso e fruizione dei programmi art. 18 d. lgs. n. 286/1998 da parte delle vittime di tratta richiedenti asilo. Occorre ampliare le ipotesi in cui è rilasciato un permesso per motivi umanitari ai cittadini stranieri che hanno subito uno sfruttamento lavorativo, dando così corretta attuazione alla Direttiva 2009/52/CE, e introdurre una norma che, in recepimento della Direttiva 2004/81/CE, preveda il rilascio di un permesso di soggiorno in favore di cittadini di Paesi terzi che siano stati vittime del reato di favoreggiamento dell'ingresso illegale in alcune determinate circostanze, tenendo conto degli indicatori di lavoro forzato, tratta e sfruttamento lavorativo già elaborati dall'OIL. Occorre attuare le norme che prevedono la protezione delle donne migranti vittime di violenza previste dalla Convenzione di Istanbul sulla prevenzione ed il contrasto della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

8. Garantire processi equi e unitari a tutti gli 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. Occorre migliorare la condizione giuridica e le prospettive di stabilizzazione del soggiorno dei cittadini stranieri detenuti in carcere o ammessi a misure alternative alla detenzione.

9. Prevedere l'elettorato alle elezioni comunali per gli stranieri regolarmente residenti in Italia da almeno cinque anni.

WWW.POSSIBILE.COM

MAESTRI_A@CAMERA.IT