

PROGRAMMA DI RIFORMA DELLE NORME ITALIANE IN MATERIA DI DIRITTO DELL'IMMIGRAZIONE, ASILO E CITTADINANZA

(aggiornamento al 1° febbraio 2017)

INTRODUZIONE

L'immigrazione è 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 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 carattere episodico o emergenziale o con periodiche “sanatorie” degli ingressi irregolari (ma sempre ostacolando un regolare ingresso per lavoro), o 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 integrazione 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, introdotto con il decreto legislativo n. 286, è stata attuata dai vari Governi in modo inadeguato, più volte modificata a partire dal 2002 al solo fine di reprimere gli ingressi e 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 e politica sulla realtà migratoria in Italia e sulle cause stesse delle migrazioni.

È indubbiamente lungo l'**elenco delle ragioni**, ulteriori o che si aggiungono al desiderio individuale, per cui le persone decidono di dare corso a un progetto migratorio muovendosi da un territorio. Tra esse ritroviamo certamente **conflitti bellici**, la grave **destabilizzazione sociale in molti Paesi o Stati caratterizzati da regimi dittatoriali o fortemente repressivi** o nei quali il sistema formalmente democratico non è in grado di garantire effettivamente le libertà primarie e sociali, le **conseguenze delle politiche coloniali dei Paesi europei dei secoli scorsi**, la **spoliazione delle risorse naturali del continente africano**, la **crescita demografica**, i **fattori climatici** e quelli **ambientali**.

In questo contesto è particolarmente difficile individuare “La causa” della scelta di migrare, perché sempre più spesso sono fattori multipli nella vita di un individuo o di un gruppo sociale a determinare tale scelta. È, per questo, impossibile oggi tracciare un confine netto tra migrazioni per motivi economici e migrazioni per motivi legati alla ricerca di una forma di protezione, perché molto spesso le cause della povertà individuale o sociale da cui si fugge si fondano a loro volta su forme di persecuzione in danno di individui o gruppi sociali.

È evidente, tuttavia, che sempre più marcata si fa la **sproporzione tra lo sviluppo economico del mondo occidentale e l'aggravarsi della povertà in molte altre parti della terra**, ciò che

determina (come storicamente sempre avvenuto nella storia dell'essere umano) il movimento di persone da zone con minori prospettive di crescita individuale e sociale a zone ove può apparire possibile la realizzazione di una condizione migliorativa.

La globalizzazione delle merci e delle produzioni, che è tanto necessaria al sistema economico dei Paesi ricchi, in costante ricerca di mercati nei quali vendere i prodotti e nei quali creare consumatori, non va di pari passo con il diritto al movimento delle persone.

Alla libertà della migrazione delle merci non corrisponde il riconoscimento di un analogo diritto di movimento delle persone, neppure quando la guerra per il potere economico e/o politico in un dato territorio avviene nelle forme più tradizionali: con le armi.

A queste scelte, di natura politica, corrispondono chiari indirizzi legislativi e politiche del diritto in materia di immigrazione e asilo in Europa e in Italia.

Per questo non è assolutamente un caso se, all'interno dell'Unione europea, la questione dei movimenti migratori sia esplosa negli ultimi anni in maniera dirompente: i fattori causali che hanno comportato il dirigersi dei flussi migratori verso l'Europa sono stati accompagnati da una politica europea proibizionistica nei confronti degli ingressi regolari per lavoro.

È indispensabile aspirare a un modello basato sulla libera circolazione delle persone, che rappresenta la giusta risposta alle istanze democratiche egualitarie su cui si fondano tutte le moderne democrazie del mondo.

L'UE deve abbandonare l'attuale politica di chiusura nei confronti delle migrazioni economiche, così come da ultimo sintetizzata nella agenda europea del maggio 2015.

Al contempo, l'Unione europea e ogni singolo Stato devono interrompere le politiche di finanziamento di quei Paesi nei quali vi sono seri indizi di violazione delle libertà e dei diritti umani, secondo i principi costituzionali.

Il progressivo raggiungimento di un modello basato sulla libera circolazione consentirebbe, tra l'altro, la naturale contrazione della richiesta di protezione internazionale. Ma, soprattutto, gradualmente contribuirebbe in modo determinante **all'affermazione di politiche economiche internazionali più eque** che circoscrivano il perpetrarsi delle cause principali dei grandi flussi migratori: radicali impoverimenti di Paesi politicamente più fragili, conflitti nazionali e internazionali etero-determinati da forze economiche straniere e catastrofi ambientali conseguenti a uno sconsiderato sfruttamento delle risorse da parte di multinazionali.

L'Italia, nei limiti di autonomia consentiti dal diritto europeo, **può e deve rappresentare uno stimolo per l'intera Unione europea** nella direzione sopra descritta.

Occorre, dunque, una profonda riforma della disciplina in materia di immigrazione, di asilo e di cittadinanza:

1. **In relazione alle migrazioni economiche, è indispensabile - da parte dell'UE e ancor prima da parte dello Stato italiano - l'immediata introduzione di:**

- **canali di libero ingresso per ricerca di lavoro**, basati sulle garanzie economiche prestate da singoli o da imprese o comunque individuando misure economiche effettive e adeguate di rimpatrio assistito nel caso, decorso un determinato periodo di tempo, la persona non abbia reperito un'attività lavorativa;

- una possibilità, svincolata dalle previsioni di “flussi governativi”, per i cittadini stranieri residenti all'estero di **essere invitati a lavorare** in Italia da parte di persone residenti che dimostrino effettive capacità economiche;

- **forme di regolarizzazione permanente**, in modo da garantire in via ordinaria ai cittadini stranieri non regolarmente presenti sul territorio nazionale il rilascio di un permesso di soggiorno in tutti i casi in cui, in assenza di pericolosità sociale, dimostrino di avere solidi legami familiari e/o socio- economici con il territorio, quali ad esempio lo svolgimento di attività lavorativa, oppure siano privi di legami con i propri Paesi di origine;

- **più ampi meccanismi di ricongiungimento familiare**, quanto meno nei casi in cui vi sia una comprovata capacità economica di primo sostegno da parte di persone residenti in Italia;

- meccanismi che effettivamente privilegino al rimpatrio coercitivo l'uso del **rimpatrio volontario o altre misure** alternative;

- norme che conducano a 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**;

- una **autorità indipendente** per la tutela dei diritti umani competente anche a contrastare le discriminazioni;

- norme volte a **rafforzare la tutela dei minori stranieri non accompagnati e il contrasto alla tratta di esseri umani privilegiando un approccio di tutela e rafforzamento della condizione socio-giuridica delle vittime** e non anche meramente repressivo.

2. **In relazione al diritto di asilo**, l'UE deve, anzitutto, desistere dalle più recenti politiche di ostilità intraprese nel corso degli ultimi due anni (che, da ultimo, hanno condotto al c.d. Accordo UE-Turchia del 18 marzo 2016) in collaborazione con Paesi dittatoriali e violenti come la Libia, il Sudan, il Niger e altri. **L'UE deve in particolare:**

- **rafforzare in modo consistente le operazioni di soccorso** in tutte le frontiere esterne all'UE;

- prevedere la possibilità di rilascio di un visto di ingresso nei Paesi di origine o di transito investiti da conflitti armati o da gravi violazioni dei diritti fondamentali per avere accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale negli Stati UE;

- **predisporre un ampio piano di reinsediamento, vincolante per tutti i Paesi dell'Unione**, delle persone in fuga da luoghi nei quali sono in corso conflitti armati o diffuse e gravissime violazioni dei diritti fondamentali;

- **modificare il c.d. Regolamento di Dublino** ristrutturandolo sulla base del principio del diritto di Asilo europeo, secondo cui il richiedente asilo rivolge la sua domanda di protezione all'Unione europea (c.d. **Asilo europeo**) e non a un singolo Stato. In questa ottica, al fine di determinare il Paese competente, la distribuzione dei richiedenti secondo quote vincolanti va realizzata tenendo prioritariamente conto della **volontà del richiedente**, della presenza di familiari o di legami culturali con uno Stato membro e dell'esistenza di ragioni umanitarie;

- adottare quanto prima il nuovo Regolamento Procedure, il nuovo Regolamento Qualifiche e la nuova Direttiva Accoglienza, modificando profondamente l'approccio fortemente restrittivo finora proposto dalla Commissione UE e prevedendo in particolare di:

○ in materia di Direttiva Accoglienza:

- introdurre di disposizioni volte ad accelerare i processi di integrazione sociale effettiva dei richiedenti asilo e vincolare gli Stati ad adottare standard di accoglienza più rigorosi che evitino quanto più possibile il ricorso a misure di trattenimento nonché a strutture di accoglienza le quali, anche per la loro ubicazione e dimensione, isolino i richiedenti asilo dalla popolazione locale;

○ in materia di nuovo Regolamento Qualifiche:

- uniformare non al ribasso i tempi di durata dei permessi di soggiorno conseguenti al riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria, prevedendo un diritto di soggiorno di durata ampia; ciò al fine di non dovere rivedere la posizione giuridica dell'interessato con tempi irragionevolmente brevi rispetto agli eventuali cambiamenti avvenuti nel Paese di origine, appesantendo inutilmente le procedure amministrative, nonché di consentire al titolare di protezione di godere di un tempo congruo per realizzare un percorso di autonomia sociale, abitativa e lavorativa;

- stralciare del tutto o comunque rivedere in profondità, restringendone la portata, la nozione di "protezione interna" finora positivamente non presente in alcuni ordinamenti nazionali come quello italiano, dal momento che detta nozione, come attualmente formulata, si presta a gravi e irragionevoli restrizioni dell'esercizio del diritto alla protezione internazionale e la sua applicazione si traduce concretamente nel rischio di rimpatrio del richiedente senza che sussistano adeguate condizioni di dignità e sicurezza;

- introdurre l'obbligo per gli Stati di assicurare misure di accoglienza (o interventi economici di supporto aventi finalità analoghe) per i titolari di protezione internazionale nella fase immediatamente successiva al riconoscimento giuridico della protezione stessa;

○ in materia di nuovo Regolamento Procedure:

- rafforzare i diritti del richiedente protezione internazionale, anche prevedendo il diritto all'assistenza e alla rappresentanza legale gratuite già nel corso della procedura amministrativa;

- restringere la portata di istituti giuridici quali la nozione di Paese terzo sicuro e quella di Paese di origine sicuro, che possono violare assai seriamente il diritto del richiedente asilo di accedere a una protezione effettiva nella UE.

È inoltre indispensabile da parte dell'UE e ancor prima da parte dello Stato italiano:

• **garantire a chiunque giunga in Europa un accesso effettivo e non discriminatorio alla procedura di asilo, abbandonando l'illegittimo approccio hotspot;**

• **ampliare le possibilità di ricongiungimento familiare** per tutti i cittadini stranieri provenienti da un Paese che versa in una situazione di conflitto armato o di conflitto diffuso;

• **cancellare qualsiasi accordo teso a dichiarare Paese terzo sicuro o Paese di primo asilo la Turchia o altri Paesi in cui non sono garantiti i diritti fondamentali** e il diritto a non essere respinto in Paesi dove esista pericolo di essere sottoposti a trattamenti disumani.

Nell'ambito di questi obiettivi, **le specifiche proposte di riforma dell'ordinamento italiano riguardano 10 aree:**

- I. Ingressi
- II. Titoli di soggiorno
- III. Unità familiare e minori
- IV. Allontanamenti
- V. Diritto di asilo
- VI. Discriminazione e minoranze Rom e Sinti, pari opportunità e diritti sociali
- VII. Lotta al razzismo e alla xenofobia
- VIII. Tutela delle vittime di tratta, di violenza e di grave sfruttamento
- IX. Equa procedura e omogeneità della competenza giurisdizionale
- X. Elettorato amministrativo e cittadinanza

SOMMARIO

L'ASGI ritiene doverosa e non più prorogabile una radicale **riforma delle norme italiane** in materia di diritto dell'immigrazione, asilo e cittadinanza per raggiungere i seguenti scopi:

I. ASSICURARE L'EFFETTIVO ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ASILO in tutte le frontiere, soprattutto quelle marittime. **Rendere effettivi il diritto di informazione e il diritto di manifestare la volontà di richiedere asilo.** Garantire il richiedente da violazioni del suo diritto alla **libertà e integrità personale**, dagli abusi delle prassi illegittime degli hotspot. Assicurare alle organizzazioni indipendenti l'**accesso con ampio mandato di verifica** in tutti i centri e i luoghi di frontiera, accoglienza o trattenimento. 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. **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 all'accoglienza del richiedente asilo che ha presentato un ricorso innanzi all'autorità giudiziaria **anche in attesa del giudizio cautelare di secondo grado.** Circoscrivere con certezza la **durata dell'accoglienza nei centri di primo soccorso e nei centri di prima accoglienza. Parificare gli standard dell'accoglienza straordinaria** a quelli dello SPRAR e garantirne una **ragionevole prosecuzione** anche dopo il riconoscimento di una qualsivoglia forma di protezione. Rafforzare le garanzie del richiedente asilo nelle procedure di revoca dell'accoglienza. Circoscrivere l'uso delle procedure accelerate e prevedere più chiare garanzie per il richiedente asilo in questi procedimenti.

II. DIVERSIFICARE E SEMPLIFICARE GLI INGRESSI. 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, "invisibilità" delle persone, ecc.). Il contesto di cui sopra è volto al superamento complessivo dell'anacronistico e inefficace sistema di ingressi attualmente in uso legato alla programmazione di flussi annuali, che risulta 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 Presidente del Consiglio dei Ministri, 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.

III. SEMPLIFICARE I TITOLI DI SOGGIORNO E INTRODURRE UN MECCANISMO DI REGOLARIZZAZIONE ORDINARIA per ogni singolo cittadino 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 del mantenimento del titolo di soggiorno.

IV. RAFFORZARE LA TUTELA DEI DIRITTI DEI MINORI E IL DIRITTO AL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE consentendo 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. 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 anche ai minori con genitori non autorizzati il rilascio di un titolo di soggiorno. 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.

V. CHIUDERE I CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE (CIE) 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. 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.

VI. ASSICURARE IL RISPETTO DEL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE E PARITÀ DI TRATTAMENTO. 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 prevedere strumenti normativi adeguati atti a garantire la tutela e le pari opportunità delle persone appartenenti alla minoranza linguistica dei Rom e dei Sinti** in Italia. Garantire parità di accesso a prestazioni sociali per i cittadini stranieri, in coerenza con l'ordinamento internazionale ed 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 **la 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.

VII. 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.

VIII. 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. Rendere più chiari ed efficaci i meccanismi di **accesso e fruizione dei programmi art. 18 T.U. Imm. da parte delle vittime di tratta richiedenti asilo**. È inoltre necessario 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. Attuare le norme che prevedono la **protezione delle donne migranti vittime di violenza** previste dalla Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

IX. GARANTIRE PROCESSI EQUI E UNITARI a tutti i cittadini stranieri, attribuendo esclusivamente al giudice ordinario (anche a una sezione specializzata del Tribunale per i diritti della persona e della famiglia) 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 a 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.

X. 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.

I

IL DIRITTO DI ASILO

Particolare preoccupazione suscita la normativa italiana relativamente al diritto di 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 c.d. qualifiche di protezione internazionale (status di rifugiato e status di protezione sussidiaria).

Il 30 settembre 2015 è entrato in vigore il decreto legislativo 142/2015 di **recepimento delle direttive rifeuse UE in materia di accoglienza degli asilanti e di procedure di esame delle domande di asilo**.

Peraltro fin da ora potrebbe essere emanato anche il decreto legislativo recante il **testo unico delle norme in materia di asilo**, saldamente ancorato alla citata norma costituzionale, la cui delega legislativa scade al 20 luglio 2019 in base all'art. 7 legge 154/2014.

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, previsti nelle citate direttive e di superamento (e non già riforme minimali) del Regolamento Dublino III, contenente criteri di determinazione dello Stato competente all'esame delle domande di asilo che finiscono per gravare solo sugli Stati dell'Unione aventi frontiere esterne, e particolarmente su quelli del Mediterraneo, e recano norme così inefficaci e inique da costituire il principale punto critico dell'intera normativa europea sull'asilo.

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, Caritas Italiana e altri enti (consultabile in http://www.asgi.it/public/parser_download/save/iL.diritto.alla.protezione.zip), sia nella **proposta di decreto correttivo** al D.Lgs. 142/2015 curata anche da ASGI (www.Asgi.it).

Si richiama 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 (sent. CEDU 23.02.12, causa n. 27765/09, Hirsi e altri v. Italia) e la vicenda dei respingimenti di massa alla frontiera marittima di Ancona di migranti che non potevano ottenere asilo in Grecia - la quale non rispetta gli standard europei in materia di tutela del diritto di asilo - (sent. CEDU 21.10.14, causa n. 16643/09, Sharifi e altri v. Italia) hanno evidenziato che occorrono norme nazionali più rigorose e dettagliate per evitare la violazione alle frontiere e nel mare del principio di non-refoulement (non respingimento). Allo stesso modo, sono molto numerose e gravi le conseguenze prodotte dalla **illegittima prassi dei c.d. hotspot**: violazione del diritto di informazione all'arrivo in Italia, detenzione amministrativa illegittima, probabile uso della forza nel prelievo foto-dattiloscopico ed esclusione sulla base della nazionalità dal diritto di richiedere asilo di numerosi gruppi di potenziali richiedenti asilo. Per questi motivi:

a) si devono prevedere standard di servizi efficaci e 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 gli deve essere data la concreta possibilità di richiedere protezione internazionale. Per farlo, qualora si trovi in mare deve essere condotto a terra, dove **deve ricevere esplicita e completa informazione** circa la sua possibilità di presentare domanda di asilo presso la Questura, 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. Infatti il **divieto di espulsioni collettive** è violato ogniqualvolta decreti di respingimento siano disposti nei confronti di stranieri della medesima nazionalità che si trovino in analoghe circostanze e non contengano alcun riferimento alla situazione personale degli interessati, ovvero non si possa provare che i colloqui individuali sulla situazione specifica di ogni cittadino straniero si siano svolti prima dell'adozione di questi decreti, o allorché gli accordi bilaterali con i loro Stati di provenienza non siano stati resi pubblici e prevedano il rimpatrio dei migranti irregolari tramite procedure semplificate, sulla base della semplice identificazione della persona interessata da parte delle autorità consolari (si veda la sentenza della CEDU 15.12.16, causa n. 16483/12, Khlaifia e altri v. Italia);

c) le attività di soccorso di migranti ritrovati o che entrano nel territorio dello Stato in situazione di soggiorno irregolare devono comunque includere una **completa informazione**, in lingua comprensibile a chiunque, della facoltà di manifestare la volontà di presentare domanda di asilo e dei propri diritti, come prevedono l'art. 8 della Direttiva 2013/32/UE e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Ciò vale in generale per qualsiasi cittadino straniero potenzialmente interessato a richiedere protezione internazionale. L'informazione deve essere accurata, fornita attraverso un mediatore culturale in lingua comprensibile e solo dopo che il richiedente ha ricevuto un primo aiuto e **sia stato posto in condizioni di poter in modo sereno ricevere le informazioni** medesime. L'attività informativa è compito dello Stato. Può essere fornita da soggetti terzi di provata competenza nel settore della protezione internazionale in convenzione con lo Stato, senza che tuttavia a questi soggetti possano essere contestualmente affidate attività di monitoraggio/garanzia nello stesso centro o in altri centri di eguale natura. In mancanza di tale informazione ogni eventuale provvedimento di respingimento o di espulsione deve intendersi nullo (Cass., sez. VI, ord. 25.3.15 n. 5926);

d) poiché l'art. 8 par. 2 della Direttiva 2013/32/UE prevede che le organizzazioni e le persone che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti abbiano effettivo accesso ai richiedenti presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito, occorre prevedere espressamente tale accesso alle frontiere e garantire un **accesso effettivo alle strutture di accoglienza o di trattenimento a favore di enti indipendenti** che possano monitorare il rispetto del diritto all'informazione. Tali organizzazioni dovranno poter avere accesso a tutti i luoghi in cui sono presenti o transitano i cittadini stranieri; l'accesso ai centri e alle singole parti di questi non può essere sottoposto a previa autorizzazione. In occasione dei loro accessi, possono altresì fornire informazioni direttamente ai

richiedenti asilo. Tali organizzazioni non possono svolgere, sul territorio italiano, attività in convenzione con la pubblica amministrazione nei centri di primo soccorso di cui all'art. 8 comma 2 D.Lgs. 142/2015 o di prima accoglienza di cui all'art. 9 D.Lgs. 142/2015 o nei centri di identificazione ed espulsione di cui all'art. 14 D.Lgs. 286/1998;

e) in ogni caso al cittadino straniero deve essere **garantita la verbalizzazione** in lingua a lui comprensibile di qualsiasi sua dichiarazione (o presunta tale) che assuma rilievo giuridico (per es. le dichiarazioni inerenti alla volontà di chiedere asilo). Il verbale, riletto, riveduto e corretto, è approvato e sottoscritto dal richiedente, al quale deve essere subito rilasciata copia, anche nella traduzione in lingua a lui comprensibile, unitamente alla copia della documentazione allegata alla domanda;

f) per evitare che con l'illegittima prassi degli hotspot possa perpetrarsi la detenzione amministrativa a fini identificativi, è necessario specificare all'interno del D.Lgs. 142/2015 che le operazioni di identificazione sono effettuate da ufficiali o agenti di pubblica sicurezza che provvedono ai rilievi foto-dattiloscopici nelle ipotesi, nei modi, nei limiti e nei termini previsti dalla legge **per la generalità dei cittadini italiani**.

2) **La durata del trattenimento** del richiedente asilo nei CIE nelle ipotesi previste dall'art. 6 D.Lgs. 142/2015 deve essere **modificata e ridotta a 90 giorni massimi**, come previsto per gli altri cittadini stranieri (anche per non violare l'art. 3 della Costituzione che assicura parità di trattamento in condizioni assimilabili). L'art. 6 comma 7 D.Lgs. 142/2015 consente che il trattenimento sia disposto per tutto il tempo in cui il richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato in conseguenza del ricorso giurisdizionale, sottraendo in modo irrazionale al **giudice del merito** (innanzi a cui si impugna il diniego della Commissione territoriale) il potere di sospendere il trattenimento. Tale norma appare un indiretto disincentivo a esercitare il diritto alla difesa previsto dall'art. 24 della Costituzione e contrasta con l'effettivo ricorso alla difesa del richiedente asilo garantito dalla direttiva UE. Pertanto, anche per prevenire ogni tipo di contenzioso di legittimità costituzionale, occorre restituire a tale giudice il pieno potere di sospendere il trattenimento del richiedente asilo.

3) **Il vigente D.Lgs. 25/2008 sulle procedure di esame delle domande di asilo**, anche dopo le modifiche introdotte nel 2014 e nel 2015, non dà effettive garanzie circa i **criteri di selezione** relativi 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, mediche, psicologiche, sociologiche, antropologiche o affini; si prevede dal 2014 che i commissari che svolgono i colloqui abbiano una specifica preparazione, ma non è prevista una formazione obbligatoria per tutti (inclusi i supplenti) propedeutica all'effettiva assunzione dell'incarico, previa valutazione finale positiva dei requisiti indispensabili. Si tratta di carenze la cui eccezionale gravità è di immediata evidenza e che minano alla radice la qualità del procedimento decisionale.

È 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, dei quali si deve prevedere il collocamento fuori ruolo durante tutto lo svolgimento dell'incarico (il che dal 2014 è previsto soltanto in via facoltativa e soltanto per i presidenti) per assicurare che possano davvero operare in piena autonomia e indipendenza di giudizio, ed esperti, qualificati e indipendenti, in materia di diritto degli stranieri e di diritti umani, nonché 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.

Inoltre, nella prassi, la facoltà del richiedente di farsi assistere da un avvocato o da altro consulente durante il colloquio personale di fronte alle Commissioni territoriali si è rivelata lacunosa circa alcuni aspetti delicati (la possibilità di richiedere a nome del richiedente assistito il rinvio del colloquio o il colloquio da parte dell'intera Commissione o sezione o la possibilità di richiedere comunque il colloquio personale omesso o di riaprire il procedimento sospeso o di inviare alla Commissione ulteriori dichiarazioni ed elementi o di apporre integrazioni al verbale di audizione e di chiederne copia della trascrizione in caso di registrazione prima della decisione) che meritano di essere inclusi espressamente nelle facoltà dell'avvocato o di altro consulente che assiste il richiedente durante il colloquio.

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, seppur in forte crescita, devono essere comunque gestibili con strumenti di programmazione ordinaria. Le ragioni di così gravi criticità sono da ricercare nella costante sottostima da parte di tutti i Governi del numero complessivo di asilanti da ospitare nei centri afferenti al Sistema nazionale di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), ma anche in normative che sulla specifica materia sono particolarmente carenti. La pessima gestione della c.d. "emergenza Nordafrica", con la quale nel 2011 sono state dilapidate ingenti risorse pubbliche senza che, a conclusione degli interventi, il sistema di accoglienza nazionale sia stato significativamente accresciuto nella sua capacità di gestione, è stata confermata dalle drammatiche vicende della mancata accoglienza dignitosa di tutti i 150.000 migranti in fuga soccorsi nel 2013-2014 anche grazie all'operazione *Mare nostrum*, vicende che hanno evidenziato le sopraccitate carenze strutturali.

È necessario pertanto che, anche attraverso una revisione del D.Lgs. 142/2015 che ha recepito la direttiva UE rifiuta sull'accoglienza degli asilanti, siano riformate complessivamente tutte le forme di accoglienza degli asilanti prevedendo:

a) **la costituzione di un unico sistema nazionale per il diritto di asilo**, ivi compresi i minori stranieri non accompagnati, articolato su funzioni e ruoli propri dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, dando precisa attuazione normativa anche al nuovo sistema introdotto dal D.Lgs. 142/2015 e all'intesa tra Stato, Regioni ed enti locali in materia di accoglienza dei migranti sancita il 10 luglio 2014 nella Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie. Fatte salve importanti ma

limitate esigenze che impongono il ricorso a strutture di primo soccorso e ai centri governativi di prima accoglienza, il nuovo sistema deve prevedere soprattutto forme di accoglienza decentrate nell'ambito di strutture di accoglienza di tipo ordinario, individuate da ogni Regione in proporzione alla propria popolazione e distribuite nel territorio dei propri Comuni, su cui deve gravare l'obbligo (secondo i principi di distribuzione stabiliti per legge) di attivare tali forme di accoglienza. Le Regioni devono garantire un sistema di accoglienza decentrata basato su standard analoghi indicati da rigorose norme statali, sufficientemente recettivo e comunque avente una capienza complessiva annua non inferiore alla media degli ultimi tre anni del numero annuale di domande di protezione internazionale presentate e di persone che abbiano ottenuto una qualche forma di protezione (il che deve consentire di aumentare notevolmente il numero complessivo dei posti finanziati a disposizione nelle strutture pubbliche e private convenzionate, sia attivati in via ordinaria, sia attivabili in casi di particolari flussi più elevati);

b) che i centri di primo soccorso e assistenza debbano essere istituiti con apposito decreto del Ministero; che la **durata dell'accoglienza nei centri di primo soccorso e nei centri di prima accoglienza** debba essere circoscritta in modo preciso a pochi giorni; che l'accoglienza nei centri di accoglienza prefettizi straordinari, alternativi al sistema decentrato, debba in ogni caso garantire **gli standard e i contenuti** specificamente previsti per quest'ultimo; che le procedure di evidenza pubblica tramite le quali viene affidata la gestione dei centri di accoglienza prefettizi, come avviene nello SPRAR, privilegino **gli aspetti qualitativi** dell'offerta economica a fronte di capitolati analitici su livelli qualitativi e quantitativi dei relativi costi e che la rendicontazione richiesta agli enti gestori sia di **tipo analitico e non forfettario**;

c) la garanzia esplicita che ogni domanda di asilo presentata ovunque da chiunque, anche in condizione di soggiorno irregolare, debba essere **immediatamente verbalizzata** dal personale di ogni Questura, in modo che contestualmente sia raccolta la domanda nel modo più completo, anche se redatta autonomamente con la collaborazione di enti del privato sociale, e la persona sia sottoposta ai rilievi foto-dattiloscopici (escludendo ogni forma di trattenimento ai soli fini identificativi di un richiedente asilo) e avviata al centro di accoglienza se sprovvista dei mezzi necessari;

d) 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 (già previsto nel D.Lgs. 25/2007 dopo le modifiche introdotte nel 2014, ma finora non ancora attuato);

e) il diritto del richiedente asilo **ricorrente in appello a essere accolto**, anche dopo il rigetto del tribunale di primo grado, fino alla decisione sulla richiesta di sospensione cautelare del giudice di secondo grado e, in caso di accoglimento di quest'ultima, fino all'esaurirsi dei suoi effetti;

f) un periodo di accoglienza e di supporto formativo, alloggiativo, assistenziale ed economico all'inclusione sociale di almeno sei mesi (e prorogabile in caso di vulnerabilità o per consentire una positiva conclusione di un percorso di formazione o di inserimento lavorativo), 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;

g) forme di **controllo indipendente e senza preavviso** in tutte le strutture di polizia, di accoglienza o di trattenimento dei richiedenti asilo da parte dei garanti dei diritti dei detenuti e delle persone ristrette nella libertà personale e da parte dei rappresentanti di enti, diversi dall'ente gestore del centro, competenti in materia di immigrazione tra quelli iscritti nel registro degli enti e organizzazioni che operano in favore degli stranieri di cui all'art. 42 D.Lgs. 286/1998, che non svolgano in convenzione con la pubblica amministrazione, sul territorio italiano, attività nei centri di cui all'art. 8 comma 2 o all'art. 9 D.Lgs. 142/2015 o all'art. 14 D.Lgs. 286/1998;

h) **precise garanzie a favore del richiedente per i casi di revoca dell'accoglienza**, circoscrivendo le ipotesi in cui tale misura è adottabile (solo in casi eccezionali e solo in via subordinata alla semplice riduzione), sancendo come obbligatoria la partecipazione del richiedente al procedimento e attribuendo la competenza al tribunale ordinario.

5) **La tutela giurisdizionale contro le decisioni di rigetto delle domande da parte delle Commissioni territoriali** 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 quattro aspetti:

a) il tribunale competente a 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 deve 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** deve essere automatica.

6) **Le procedure accelerate** rappresentano una fonte di incisiva limitazione dei diritti del richiedente, passibili nella prassi di gravi strumentalizzazioni. L'art. 28 comma 1 bis D.Lgs. 25/2008 prevede che sia il presidente della Commissione territoriale, sulla base della documentazione in atti, a individuare i casi di procedura prioritaria o accelerata. Tuttavia, nella prassi si registra una forte difformità di applicazione in relazione alla formalizzazione di questa dichiarazione del presidente. Inoltre, la norma nulla dice riguardo alla necessità che la procedura dichiarata accelerata debba effettivamente rispettare la tempistica sancita dalla legge stessa. Oggi invece nella prassi il richiedente viene a sapere dell'applicazione della procedura accelerata soltanto una volta ricevuto il diniego ovvero quando la Questura, arbitrariamente, riporta nella notifica l'applicazione dell'art. 28 bis D.Lgs. 25/2008, il che costituisce una grave lesione del diritto di difesa. Molto spesso nella prassi una procedura è dichiarata accelerata, ma non vengono rispettati i correlativi termini. Occorre, dunque, prevedere che il presidente della Commissione **debba dichiarare esplicitamente nell'atto di convocazione** del richiedente per il colloquio personale che la procedura seguita è stata quella accelerata e debba **indicarlo anche nella decisione**. Inoltre, è necessario sancire che **solo in caso di rispetto dei termini** di svolgimento per la procedura accelerata previsti dalla legge si potrà riportare

nel diniego che si è dato corso a una procedura accelerata e si potranno dunque produrre gli effetti tipici di questa (relativi a effetto sospensivo e riduzione del termine per l'impugnazione).

Più in generale, il Governo nel testo unico delle norme in materia di asilo o fin da subito mediante **appositi decreti legislativi integrativi e correttivi** del D.Lgs. 142/2015, nell'esercizio delle deleghe legislative per il recepimento delle direttive rifuse sulle procedure di esame delle domande e sull'accoglienza dei richiedenti asilo, al fine di recepire **tutti gli impegni che la Camera dei Deputati** gli aveva posto negli ordini del giorno da esso accolti o accolti come raccomandazione nella seduta del 10 giugno 2014 al momento dell'approvazione della legge 154/2014, dovrà:

1) prevedere per i richiedenti e i titolari di protezione adeguati riconoscimenti volti a tutelarne le condizioni quali, ad esempio, il riconoscimento di tale status tra le categorie delle **persone svantaggiate**;

2) prevedere una procedura per il **reinsediamento in Italia** dei rifugiati che vivono in Paesi terzi;

3) disciplinare i **mezzi di impugnazione avverso le decisioni di trasferimento** del richiedente asilo in altro Stato competente a esaminare le domande di asilo o di revisione delle medesime, adottate in applicazione dell'art. 27 del Regolamento Dublino III, stabilendo la competenza del tribunale civile e l'effetto sospensivo del ricorso fino alla definizione del merito in primo grado;

3 bis) dichiarare la competenza dello Stato italiano nei casi in cui un Paese di ingresso sia considerato non sicuro dalla giurisprudenza (a oggi Ungheria, Bulgaria e Grecia) o da autorevoli rapporti internazionali ai sensi dell'art. 4 del Regolamento di Dublino;

4) mantenere in tutti i casi i livelli di garanzia previsti dalla normativa vigente in materia di procedure di esame delle richieste di asilo, rafforzandone i contenuti secondo i livelli di garanzia previsti dalla Direttiva 2013/32/UE e assicurando, in particolare, **servizi socio-assistenziali** presso tutti i valichi di frontiera nonché nei luoghi interessati da arrivi massicci di richiedenti protezione, anche garantendo l'immediato accesso all'assistenza sanitaria, all'iscrizione anagrafica e agli altri servizi sociali;

5) garantire la previsione di procedure non diversificate di esame delle domande di asilo, anche **non prevedendo l'uso delle nozioni di Paese di origine sicuro e di Paese terzo sicuro**;

6) garantire **uniformità nell'interpretazione dei criteri per il riconoscimento** della protezione internazionale, nonché nel rispetto delle garanzie procedurali, attraverso meccanismi di monitoraggio e controllo della qualità del sistema;

7) rafforzare l'efficienza della procedura prevedendo che siano predisposte **linee guida al fine di garantire omogeneità nell'applicazione** della normativa sul territorio nazionale, che i minori non accompagnati siano prontamente identificati e informati sulle procedure relative alla protezione internazionale e che, in ogni decisione presa nei loro confronti, il superiore interesse del minore sia considerato un criterio preminente;

8) **istituire i Tavoli nazionali e regionali** sul diritto di asilo, quali fori di concertazione di livello politico e tecnico con compiti di indirizzo, programmazione e attuazione delle politiche dell'asilo, connotati da ampia rappresentatività e coinvolgimento di attori istituzionali e sociali e delle organizzazioni di tutela dei rifugiati;

9) **rafforzare l'azione di coordinamento** dei servizi di accoglienza e di monitoraggio delle condizioni di accoglienza.

II GLI INGRESSI

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 i relativi paragrafi), 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 irrealizzabilità pratica di un incontro tra domanda e offerta di lavoro che dovrebbe avvenire (e non avviene) prima dell'ingresso in Italia nell'ambito di quote predeterminate attraverso i c.d. decreti flussi, che, non a caso, negli ultimi anni di fatto non sono stati emanati.

D'altra parte, non possiamo più omettere di considerare che l'attuale politica di chiusura delle frontiere, unitamente alla disciplina degli ingressi per motivo di lavoro subordinato, ha prodotto un'ampia schiera di persone irregolarmente presenti sul territorio nazionale senza alcuna possibilità di regolarizzare la propria posizione e condannate a vivere una condizione di precarietà determinata dalla mancanza di potere contrattuale sul mercato del lavoro.

Occorre, dunque, fare tesoro dell'esperienza maturata e tradurre le nuove consapevolezza acquisite in una modifica legislativa che consenta l'incontro tra domanda e offerta sul territorio nazionale mediante l'**ingresso per ricerca lavoro**, che deve essere il sistema prioritario per permettere gli ingressi per lavoro, grazie alla sua maggiore aderenza alla realtà della catena migratoria e delle dinamiche del mercato del lavoro.

A tale radicale innovazione occorre, tuttavia, aggiungere ulteriori riforme volte a rendere complessivamente più flessibile il sistema e a migliorare il raccordo tra domanda e offerta di lavoro.

Ecco, in sintesi, le proposte che risulta indispensabile trasformare in provvedimenti legislativi:

1) Gli ingressi per lavoro subordinato di lavoratori devono avvenire non tanto attraverso il sistema della chiamata nominativa da parte di un datore di lavoro che già si trova in Italia, quanto, innanzitutto mediante un nuovo tipo di visto di **ingresso "per ricerca lavoro"**: occorre che venga previsto e garantito in maniera efficace – eventualmente nell'ambito di specifiche quote – l'ingresso per ricerca occupazione a chiunque possa offrire garanzie minime di sostentamento per un periodo ragionevole (un anno) al fine di poter realizzare un libero ed 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 ha una certa, sia pure 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 trovano eccessive limitazioni agli ingressi per lavoro; proprio per tale motivo la richiesta di garanzia economica non deve essere troppo onerosa, altrimenti finirebbe per favorire il traffico internazionale di migranti a scapito di chi ha minori mezzi economici.

All'ingresso in Italia andrà rilasciato uno specifico e nuovo titolo di soggiorno, denominato permesso di soggiorno per ricerca lavoro, il quale sarà automaticamente convertito in permesso di soggiorno per motivo di lavoro subordinato una volta sussistenti i requisiti di legge. Sul permesso di soggiorno per ricerca lavoro non sarà inserita la dicitura "perm. unico lavoro" e questo non darà diritto alle prestazioni di assistenza e previdenza sociale generalmente assicurate ai titolari di tale permesso di soggiorno.

Dato che lo scopo di tale ingresso è quello di tutelare la dignità delle persone, contrastare il traffico di esseri umani ed evitare la condizione di soggiorno irregolare, è necessario che le quote di ingresso, eventualmente stabilite, tengano in considerazione sia le vicende attinenti al mercato del lavoro interno, sia le dinamiche e i flussi migratori in atto.

2) In modo analogo, è opportuno introdurre la possibilità, svincolata dalle previsioni di "flussi governativi", per i cittadini stranieri residenti all'estero di **essere invitati a lavorare** tramite chiamata individuale in Italia da parte di soggetti residenti che dimostrino effettive capacità economiche e prestino concrete garanzie a favore del cittadino straniero. Nell'ambito di un sistema del genere non avrebbe senso inserire previsioni quantitative massime, perché l'incontro tra domanda e offerta di lavoro sarebbe già avvenuto confermando la capacità del sistema economico di collocare sul mercato del lavoro la persona.

Nell'ambito del sistema su individuato, dunque, solo l'ingresso per ricerca lavoro dovrebbe essere sottoposto alla predeterminazione di un numero massimo e, dunque, dovrebbe avvenire nei limiti di quote massime di ingresso. Tuttavia, 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: dunque deve essere effettiva, annuale, ponderata.

L'attuale sistema di ingressi determinato da decreti flussi è, invece, completamente inefficace. Esso si basa su una finzione (l'incontro a distanza tra domanda e offerta di lavoro) e ha l'unico scopo di regolarizzare la posizione di coloro che già sono in Italia in maniera non regolare. La circostanza che negli ultimi anni i decreti flussi non siano stati emanati o, qualora emanati, siano serviti quasi esclusivamente a permettere la conversione di permessi di soggiorno già rilasciati documenta la inaffidabilità della scelta legislativa che, invero, sembra oggi maggiormente rivolta a permettere l'ingresso irregolare delle persone e il loro conseguente sfruttamento sul lavoro (data la impossibilità di stipula di un contratto di lavoro da parte del migrante irregolare e, conseguentemente, la sua mancanza di qualsivoglia potere contrattuale sul mercato del lavoro).

D'altra parte le carenze dell'attuale sistema di determinazione degli ingressi per motivo di lavoro attraverso i decreti flussi annuali potrebbero sì essere migliorate, ma pur sempre nell'ambito di una politica di generale contenimento dei flussi migratori che ha dimostrato (soprattutto per l'Italia e la sua particolare morfologia) la sua fallacia.

Per fare ciò occorre, comunque, che:

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

b. sia esclusa una funzione “premiata” 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 flussi 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 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, avvenga non già in base alla priorità temporale della presentazione delle domande, criterio sinora dimostratosi insensato e inefficiente, bensì (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 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 il cittadino 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 del cittadino straniero espulso per ingresso o soggiorno irregolare);

f. si preveda l’abrogazione della preventiva verifica dell’indisponibilità dei lavoratori già iscritti nei centri per l’impiego quale condizione insuperabile per autorizzare l’ingresso per lavoro subordinato di un cittadino straniero per le medesime qualifiche, settori e mansioni indicati nella programmazione annuale delle quote di ingresso per lavoro: tale condizione (inopinatamente reintrodotta nel 2012 nell’ordinamento italiano) è in contraddizione con una programmazione annuale governativa degli ingressi per lavoro e ha sempre ostacolato una realistica disciplina degli ingressi regolari per lavoro in Italia.

3) Occorre che vengano previsti tempi certi e brevi tra la richiesta di assunzione e l’effettivo ingresso del cittadino straniero, anche mediante l’introduzione di meccanismi di silenzio-assenso: una richiesta di assunzione che ottiene risposta solo mesi o anni dopo la sua presentazione è

destinata ad alimentare un sistema fittizio, volto soltanto a coprire un rapporto di lavoro già iniziato con un cittadino straniero irregolarmente presente.

4) Per evitare qualsiasi “zona grigia” tra ingresso regolare e rilascio del titolo di soggiorno (che oggi si prolunga per vari mesi tra la firma del contratto di soggiorno successiva all’ingresso e il rilascio del permesso) occorre garantire che il cittadino 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, il cittadino straniero acceda a un permesso per attesa occupazione e a qualsiasi altra occupazione, ferme restando le sanzioni a carico del datore di lavoro.

5) Occorre che venga garantito (anzitutto dai Ministeri degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e del Lavoro e delle Politiche Sociali, in collegamento con le Regioni e con i centri per l’impiego) un effettivo sistema di informazione dei 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. 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 a esigenze produttive del nostro sistema.

8) Deve essere garantito al cittadino 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).

III IL SOGGIORNO DEI CITTADINI STRANIERI

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

Nel sistema legislativo vigente **per conservare il permesso di soggiorno**, fuori dei casi in cui sia titolare di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, il cittadino straniero deve sempre dimostrare di avere i medesimi requisiti che aveva al momento dell'ingresso, che sono prevalentemente legati a 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 a 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 e inducendo, in generale, una forte precarizzazione.

Fuori dei casi in cui il cittadino straniero possa ottenere o mantenere il diritto all'unità familiare o un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, per mantenere il soggiorno regolare nessuna rilevanza 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 sull'immigrazione attuata nel 2009, dal 2012 ogni cittadino straniero con più di 16 anni che entra in Italia per un soggiorno di durata non inferiore a un anno ha l'obbligo di stipulare un **Accordo di integrazione** che gli impone di acquisire entro due anni un determinato numero di punti (in relazione al raggiungimento di vari obiettivi c.d. di integrazione sociale – inclusi corsi di studio, regolari contratti per il proprio alloggio, ecc. – e 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, in violazione della riserva di legge prevista dall'art. 10 comma 2 Cost., la disciplina delle specifiche condizioni dell'Accordo è demandata dalla legge a un regolamento del Governo; peraltro in tale regolamento (d.p.r. 14 settembre 2011 n. 179) si delinea un modello di integrazione nel quale il cittadino straniero è un mero soggetto passivo, assoggettato a 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 il cittadino 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 e italiano e/o di partecipazione a programmi e progetti di volontariato sociale, di studio o di formazione professionale e/o di acquisizione di elementi utili all'accesso al lavoro, all'alloggio e ai servizi sociali;**

3) **l'abrogazione della tassa sul rilascio o sul rinnovo del permesso di soggiorno, che dovrebbe avere un costo analogo a quello del rilascio o del rinnovo del passaporto, in conformità della pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea del settembre 2015;**

4) **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 (vedi paragrafo sulla famiglia);**

5) **una durata del permesso di soggiorno rinnovato doppia rispetto a quella del primo rilascio;**

6) **l'eliminazione di ogni automatismo nell'applicazione delle cause ostative al mantenimento del titolo di soggiorno e l'individuazione di criteri di proporzionalità tra cause ostative e conseguenze della loro applicazione nella situazione individuale e familiare dello straniero;**

7) **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 nullaosta dell'autorità di pubblica sicurezza, analogamente a quanto avviene oggi per il rilascio della carta di identità da parte dei Comuni;**

8) **forme di regolarizzazione ordinaria, su base individuale, degli stranieri che si trovino in situazione di soggiorno irregolare** allorché siano dimostrabili 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 (dando così completa attuazione al diritto al rispetto della vita privata o familiare previsto dall'art. 8 CEDU), o l'assenza di legami concreti con il Paese di origine (per es. 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 la denuncia di casi di violenza o sfruttamento. In ogni caso, analogamente a ciò che già da tempo prevede la legislazione francese, una simile regolarizzazione non dovrebbe essere mai negata.

IV 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”*.

Gli Stati membri devono dunque disciplinare l’esercizio del **diritto alla vita familiare** tenendo conto del suo carattere fondamentale e del fatto che esso è considerato dall’Unione europea come uno degli strumenti per la promozione della coesione economica e sociale.

L’attuale normativa italiana presenta lacune che vanno eliminate per rendere più effettivo il diritto all’unità familiare.

Utilizzo del principio di proporzionalità nella valutazione dei requisiti per il ricongiungimento

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.

Valutazione della genuinità del vincolo matrimoniale tenendo conto delle diversità culturali

Anche le ambasciate italiane spesso negano il ricongiungimento familiare ai coniugi considerando non genuino il vincolo matrimoniale, senza tenere conto delle diversità culturali e delle differenti tradizioni dei Paesi di origine degli stranieri.

Si chiede inoltre che venga resa effettiva la facoltà prevista dall’art. 4 par. 3 della direttiva europea sul ricongiungimento familiare allargando il ricongiungimento familiare anche a favore del “partner non coniugato cittadino di un Paese terzo che abbia una relazione stabile duratura debitamente comprovata con il soggiornante, o del cittadino di un Paese terzo legato al soggiornante da una relazione formalmente registrata”.

Sistemi di regolarizzazione permanente ai sensi dell’art. 8 CEDU

Con il tempo, i cittadini 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 e inequivoco anche in Italia, applicando effettivamente le disposizioni già vigenti (art. 5 comma 5 del testo unico delle leggi sull'immigrazione), spesso disattese dall'autorità di pubblica sicurezza.

Corretta interpretazione della nozione di pericolosità sociale

Accade frequentemente che stranieri che abbiano vissuto per numerosi anni in Italia, arrivando anche durante la minore età, si vedano negare il rinnovo del permesso di soggiorno, sulla base della loro asserita "pericolosità sociale". Nell'invocare tale condizione, l'amministrazione dovrebbe attenersi a quanto previsto dalla Corte di Giustizia in materia di allontanamento dei cittadini dell'Unione e, in particolare, allegare la sussistenza di una minaccia attuale e sufficientemente grave alla pubblica sicurezza e all'ordine pubblico, evitando di dare al concetto di "pericolosità sociale" un'estensione amplissima.

Riformulazione del diritto al ricongiungimento familiare

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.

Infine, i tempi attualmente necessari in alcune prefetture per ottenere il nullaosta al ricongiungimento andrebbero ridotti; sarebbe opportuno ridurre a 90 giorni il termine entro il quale tale fase del procedimento deve essere conclusa.

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 agli 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 di studi 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 modifichi la normativa in materia di **accoglienza dei minori stranieri non accompagnati**, abrogando le norme che prevedono un trattamento discriminatorio rispetto ai minori italiani (con particolare riferimento ai CAS per minori) e prevedendo un sistema d'accoglienza in grado di

garantire un'effettiva tutela dei loro diritti, equamente distribuito su tutto il territorio nazionale e con una copertura dei costi da parte dello Stato;

4) siano previsti tempi rapidi e certi per la nomina del **tutore per i minori stranieri non accompagnati**;

5) si stabiliscano le modalità di presentazione della domanda di permesso di soggiorno per i **minori accompagnati da genitori irregolarmente soggiornanti ai sensi degli artt. 19 D.Lgs. 286/1998 e 28 d.p.r. 394/1999**: 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;

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

- la disposizione di cui all'art. 32 comma 1 D.Lgs. 286/1998 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;

7) si mantenga il principio dell'estensione delle condizioni di soggiornante di lungo periodo del genitore al figlio minore.

V

ALLONTANAMENTI

La disciplina vigente in tema di espulsioni e di allontanamenti dei cittadini stranieri, anche dopo le modifiche introdotte nel 2014, è farraginosa, 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 CIE 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, quattro tipi di espulsioni giudiziali e ben sedici differenti tipologie di espulsioni amministrative. A questa inflazione di tipi di espulsione non corrispondono né efficienza né garanzie. In ogni caso il respingimento disposto in via ordinaria dal solo questore – attuato con restrizione della libertà personale –, senza alcun controllo dell'autorità giudiziaria, deve essere comunque abrogato perché incostituzionale in violazione della riserva di giurisdizione e della riserva assoluta di legge previste dall'art. 13 Cost. Mentre occorre limitare il ricorso all'espulsione ai soli casi in cui l'ingresso o il soggiorno legale non siano o non siano più concretamente possibili e perciò prevedere che:

1) nei casi di ingresso e soggiorno irregolari nel territorio dello Stato il cittadino straniero non debba essere immediatamente respinto o espulso ma, per dare effettiva attuazione al diritto di asilo garantito dall'art. 10 comma 3 Cost., al diritto alla vita privata e familiare garantito dall'art. 8 CEDU e alle direttive UE sulla protezione delle vittime della tratta e delle vittime di sfruttamento lavorativo, egli debba essere anzitutto identificato e, in ossequio all'obbligo di valutazione “caso per caso”, occorra effettuare 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;

2) nelle ipotesi in cui si dimostri che nel caso concreto il cittadino straniero non possa accedere ad alcuna di tali regolarizzazioni, 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 devono essere ulteriormente ristretti in un CIE con conseguente aggravio di “pena” per l’interessato e sperpero di risorse pubbliche. In tal senso occorre ulteriormente dare concreta attuazione alle misure introdotte nel 2002 e nel 2014 negli artt. 14 comma 5 e 15 comma 1 bis T.U. Imm.

Piuttosto, in mancanza di identificazione del cittadino 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), come è stato finalmente previsto nel 2014 negli artt. 14 e 16 comma 5 bis T.U. Imm., sicché il Ministero della Giustizia deve adeguatamente investire le necessarie risorse, in sinergia col Ministero 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, 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 espulsione, affinché l’autorità giudiziaria – in contraddittorio con l’amministrazione e il cittadino straniero (assistito da difensore e con l’assistenza linguistica) – decida su di essa entro 48 ore.

La limitazione preventiva della libertà personale da parte dell’autorità di pubblica sicurezza contestualmente alla presentazione della richiesta di espulsione – 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 in contraddittorio con l’interessato e il suo difensore, 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 il cittadino straniero possa accedere alle forme di regolarizzazione o di rimpatrio assistito, e il giudice – in

contraddittorio con l'amministrazione e il cittadino straniero (assistito da difensore e con l'assistenza linguistica) – deve decidere, dopo avere sentito l'interessato e il suo difensore sulla convalida della limitazione preventiva della libertà personale, sulla richiesta di espulsione da parte dell'autorità di polizia e sulle sue modalità attuative.

4. Centri di identificazione ed espulsione

I CIE 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 CIE nei confronti del cittadino straniero espulso o respinto, anche se la sua durata massima complessiva è stata ridotta a 90 giorni dalla riforma legislativa del 2014, rappresenta il modo normale, e non l'eccezione, per dare esecuzione all'accompagnamento alla frontiera degli stranieri respinti o espulsi (posto che quasi tutte le espulsioni sono eseguibili coattivamente). I modi della detenzione amministrativa non sono stabiliti soltanto da norme legislative, come esige l'art. 13 della Costituzione, ma anche da norme regolamentari, da direttive ministeriali (ancorché riformate dai nuovi criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione stabiliti col regolamento del Ministro dell'Interno emanato il 20 novembre 2014) 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 CIE violano spesso anche il divieto di trattamenti inumani e degradanti previsto dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Soltanto in un contesto normativo profondamente innovato secondo le indicazioni sopra descritte la legge, nelle ipotesi in cui un giudice ritenga che la persona da allontanare sia socialmente pericolosa o 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 conformità con la Direttiva 2008/115/CE può 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 dei cittadini stranieri e sempreché il rimpatrio non sia oggettivamente impossibile, ipotesi in cui la restrizione della libertà deve cessare e si deve disporre il rilascio di un titolo di soggiorno.

5. Accordi di riammissione

Si evidenzia come nessun accordo di riammissione tra l'Italia e altri Paesi dell'UE possa essere applicato ai richiedenti protezione internazionale, trovando in detta materia applicazione le norme di diritto europeo che disciplinano l'accesso alla protezione internazionale e l'individuazione del Paese competente all'esame della domanda. 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.

Ciò è divenuto ancora più urgente dopo che nel 2014 la legislazione vigente è stata modificata prevedendo che i provvedimenti amministrativi di espulsione di stranieri in situazione di ingresso e soggiorno irregolari possano essere eseguiti applicando le misure previste dagli accordi bilaterali di riammissione con gli altri Stati dell'UE.

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

Stante la sconcertante mancata attuazione della delega legislativa prevista nell'art. 2 comma 3 lett. b) legge 67/2014 e volta ad "abrogare, trasformandolo in illecito amministrativo, il reato" di ingresso e soggiorno irregolare, si chiede di provvedere all'abrogazione di tutti i reati connessi a ogni tipo di ingresso o di soggiorno irregolari del cittadino straniero o di reingresso del cittadino straniero già respinto o espulso: la previsione di future e incerte pene detentive o pecuniarie nei confronti di stranieri espulsi soltanto perché si trovano in situazione di soggiorno irregolare non ha alcuna effettiva efficacia nella prevenzione e nel contrasto dell'immigrazione irregolare (sono più efficaci i rimedi amministrativi), aumenta inutilmente il carico giudiziario e può fare entrare il cittadino straniero nel circuito penitenziario, il che finisce per agevolare i contatti degli stranieri con la criminalità.

VI

**TUTELA CONTRO LE DISCRIMINAZIONI, PARI OPPORTUNITÀ
E DIRITTI SOCIALI**

1. Gli strumenti di tutela e il processo antidiscriminatorio

1.1. Nel rispetto dei principi e delle raccomandazioni di organismi internazionali ed europei, occorre istituire una **autorità amministrativa indipendente contro le discriminazioni nazionali, etnico-razziali e religiose**, eventualmente nell'ambito della ipotizzata Commissione indipendente per la tutela dei diritti umani. L'autorità dovrebbe avere componenti politici di nomina parlamentare e componenti della società civile scelti tra le associazioni con specifico curriculum individuate sulla base di un bando pubblico. A differenza dell'attuale UNAR (collocato presso il Dipartimento pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri), dovrebbe agire in modo autonomo e indipendente dai pubblici poteri quale Agenzia nazionale antidiscriminazione (Equality Body), con poteri più ampi di quelli attualmente riconosciuti all'UNAR e, in particolare, i seguenti: agire direttamente in giudizio, al pari di quanto avviene per la consiglieria di parità nell'ambito della discriminazione di genere; effettuare indagini e acquisire dati o documenti; irrogare sanzioni amministrative in caso di inadempimento o omissione nel fornire le informazioni o i documenti richiesti, nonché nel caso di accertamento di una condotta discriminatoria (sul modello di quanto già previsto per l'Autorità garante per la protezione dei dati personali).

1.2. Occorre **riordinare le varie tipologie di procedimento giudiziario antidiscriminatorio**, completando il processo già avviato con il D.Lgs. 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 chiarendo che gli enti e le associazioni di cui all'elenco ex art. 5 D.Lgs. 215/2003 sono legittimati ad agire anche avverso le discriminazioni collettive previste dagli artt. 43 e 44 T.U. Imm.;

II. l'espressa estensione dell'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di molestia e di tutela delle vittime (attualmente contenute solo nei D.Lgs. 215/2003 e 216/2003) anche ai fattori di discriminazione contemplati dagli artt. 43 e 44 T.U. Imm. e dunque anche al fattore di discriminazione della nazionalità/cittadinanza ovvero della religione;

III. l'unificazione del processo antidiscriminatorio per ragioni di genere sul lavoro (attualmente non assoggettato al rito sommario di cognizione) con gli altri procedimenti al fine di consentire di affrontare con un'unica azione anche i casi di discriminazioni multiple (come quelle che accadono in relazione alla questione del velo islamico, che può essere letto come discriminazione sia di genere che di religione);

IV. una più razionale disciplina della competenza territoriale che consenta al ricorrente (in particolare se trattasi di associazione) di agire in giudizio anche nel luogo in cui è stata commessa la discriminazione;

V. la gratuità del processo antidiscriminatorio.

2. Pari opportunità nel lavoro e nei diritti sociali

La parità di trattamento dello straniero regolarmente soggiornante rispetto al cittadino italiano costituisce, in Italia come in Europa, un obiettivo fondamentale in primo luogo per garantire una società più giusta e più coesa ed evitare situazioni di emarginazione e di conflitto sociale, ma anche per garantire una effettiva mobilità dei lavoratori, componente essenziale della crescita economica.

Una forte spinta in tal senso proviene dalla Direttiva 2011/98/UE, che semplifica le procedure di rilascio del permesso di soggiorno e definisce un contenuto minimo del permesso per tutti i cittadini di Paesi terzi cui è consentito di lavorare, stabilendo in particolare un vincolo di parità di trattamento in molti campi della vita sociale.

Il recepimento di detta direttiva – con il D.Lgs. 40/2014 – è stato lacunoso sia sotto il profilo della semplificazione, sia sotto il profilo della parità di trattamento, in particolare per l'accesso alle prestazioni sociali.

Occorre dunque intervenire da un lato per completare tale recepimento, dall'altro per razionalizzare – in materia di accesso alle prestazioni sociali – le disposizioni che si sono accavallate in modo disordinato negli ultimi anni, sia per ricondurle a coerenza con la direttiva, sia, anche indipendentemente dalla norma comunitaria, per creare un assetto più equo e razionale.

2.1. Quanto alle procedure di rilascio del permesso e di accesso al lavoro, occorre:

I. **abrogare** il contratto di soggiorno, previsto dall'art. 5 bis T.U. Imm., garantendo che – in conformità alla direttiva – l'autorizzazione al soggiorno e l'autorizzazione al lavoro siano contenute in un unico atto;

II. **abrogare** qualsiasi riferimento all'obbligo del datore di lavoro di provvedere all'alloggio e alle spese per il rientro in patria del dipendente, garantendo così che, fin dal primo ingresso, tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti autorizzati al lavoro possano muoversi nel mercato del lavoro a condizioni paritarie rispetto al cittadino italiano.

2.2. Quanto alla parità di trattamento nell'accesso al lavoro privato

Benché tale parità sia formalmente rispettata, costituisce dato di comune conoscenza che la forza lavoro straniera è collocata in prevalenza in settori a bassa qualificazione, con situazioni che – anche quando non sfociano nel lavoro nero – restano comunque gravemente peggiorative rispetto ai settori con prevalente presenza di lavoratori autoctoni.

Al fine di invertire questa tendenza occorre pertanto, oltre a quanto indicato nel paragrafo sugli ingressi:

- semplificare le procedure di riconoscimento dei titoli di studio, al fine di consentire allo straniero una migliore spendita del titolo nel mercato del lavoro italiano;
- prevedere, anche mediante provvedimenti legislativi, l'obbligo a carico del datore di lavoro che si avvalga in prevalenza di forza lavoro straniera di offrire “azioni positive” a vantaggio dei dipendenti, quali corsi di italiano o iniziative di formazione professionale.

2.3. Quanto all'accesso al lavoro pubblico

L'ampliamento dell'accesso al pubblico impiego introdotto dalla legge europea 2013 deve essere completato con l'estensione di detta facoltà – alle medesime condizioni già previste per i cittadini comunitari e per gli stranieri lungosoggiornanti – a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano un permesso di soggiorno che consente di lavorare, in adempimento del vincolo paritario previsto dalla Direttiva OIL 143/1975.

Occorre inoltre rivedere il d.p.c.m. 7 febbraio 1994 n. 174, contenente l'elenco dei posti e delle funzioni riservate ai cittadini italiani, che – risalendo a 23 anni orsono – non corrisponde all'attuale assetto organizzativo della pubblica amministrazione, alle attuali regole di inquadramento dei dipendenti, nonché alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea che consente la riserva ai cittadini esclusivamente di quelle posizioni di lavoro che comportino in via continuativa l'esercizio di pubbliche funzioni.

Occorre infine chiarire, sempre in ottemperanza alla giurisprudenza comunitaria, che dette limitazioni si riferiscono esclusivamente alla pubblica amministrazione come definita dal D.Lgs. 165/2001, con esclusione pertanto di società ed enti a partecipazione pubblica anche totale.

2.4. Quanto all'accesso alle prestazioni sociali di sostegno alla famiglia e alla natalità

Dette prestazioni si sono moltiplicate in modo disordinato con previsione – per quanto riguarda gli stranieri – di requisiti diversi talora indicati da mere circolari.

In particolare si tratta di:

- assegno di maternità di base ex art. 74 D.Lgs. 151/2001 (dal quale sono attualmente esclusi i titolari di permesso unico lavoro e i titolari di carta blu);
- assegno di maternità per le lavoratrici atipiche ex art. 75 D.Lgs. 151/2001 (previsto per i soli lungosoggiornanti);
- assegno per il nucleo familiare numeroso ex art. 65 legge 488/1998 e art. 1 comma 130 legge 190/2014 (dal quale sono esclusi i titolari di permesso unico lavoro e i titolari di carta blu);
- assegno di natalità ex art. 1 comma 125 legge 190/2014 (previsto per i soli lungosoggiornanti e i titolari di protezione internazionale).

Tutte le prestazioni di cui sopra devono essere estese, con parità di condizioni rispetto ai cittadini italiani, a tutti gli stranieri per i quali direttive comunitarie prevedono la parità di trattamento e pertanto agli stranieri titolari di permesso unico lavoro (art. 12 Direttiva 2011/98/UE), ai familiari non UE di cittadini UE (art. 24 Direttiva 2004/38/CE), ai titolari di protezione internazionale (art. 29 Direttiva 2011/95/UE), ai titolari di carta blu (art. 14 Direttiva 2009/50/CE), peraltro in conformità alla giurisprudenza creatasi sul punto.

Inoltre occorre prevedere che l'assegno nucleo familiare "ordinario" (per lavoratori, disoccupati e pensionati) ex art. 2 legge 153/1988 venga erogato a parità di condizioni per italiani e stranieri, tenendo conto dei familiari a carico residenti all'estero, come già previsto per i cittadini italiani e comunitari.

2.5. Quanto all'accesso alle prestazioni sociali di contrasto alla povertà

La recente introduzione del Sostegno all'inclusione attiva (SIA) ex d.m. 26 maggio 2016 limita i destinatari della prestazione ai titolari di permesso di lungo periodo, ai familiari di comunitari e ai titolari di protezione internazionale con esclusione, quindi, proprio di quelle categorie che si trovano

presumibilmente in condizioni di maggiore povertà, non avendo potuto accedere al reddito minimo necessario per ottenere il permesso di lungo periodo.

Indipendentemente dalla possibilità di ricondurre anche tale prestazione nell'ambito della Direttiva 2011/98/UE, occorre porre rimedio a tale scelta iniqua e irrazionale e pertanto **estendere questa prestazione**, come pure quella della Carta acquisti ordinaria (art. 81 comma 32 d.l. 112/2008, convertito in legge 133/2008), **a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti che si trovino nella situazione di bisogno prevista per queste prestazioni.**

Nella stessa ottica occorre abrogare il requisito del permesso di lungo periodo ancora previsto per l'**assegno sociale**, peraltro in contrasto con le previsioni della Direttiva 2011/98/UE, qualora il soggetto ultrasessantacinquenne sia in possesso di un permesso che consente di lavorare.

Relativamente al medesimo istituto, occorre inoltre abrogare il requisito di residenza decennale in Italia, previsto dall'art. 20 comma 10 d.l. 112/2008, convertito in legge 133/2008, che introduce una discriminazione indiretta in danno degli stranieri, i quali hanno minori possibilità di maturare il predetto requisito.

2.6. Quanto alle prestazioni di invalidità

Benché la questione sia stata risolta dalle numerose sentenze della Corte costituzionale che, con riferimento alle prestazioni di invalidità, hanno dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 80 comma 19 della legge 388/2000 nella parte in cui prevede il requisito del permesso di lungo periodo per l'accesso a dette prestazioni, detta norma rimane formalmente ancora in vigore e induce in errore utenti e amministrazioni incaricate di curare l'informazione sul punto.

Occorre quindi abrogare detta norma e prevedere espressamente che le prestazioni in materia di disabilità siano garantite a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti, senza alcuna distinzione derivante dal titolo di soggiorno.

2.7. Quanto alle prestazioni relative all'accesso all'alloggio

Sempre nella prospettiva di assicurare la parità a un diritto sociale garantito anche dall'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali della UE, occorre:

1) abrogare la previsione, vigente per i soli cittadini di Paesi non UE, della residenza decennale nello Stato o quinquennale nella regione, al fine dell'accesso al fondo nazionale per il sostegno alle locazioni (legge 431/1998, così come modificata dal comma 13 dell'art. 11 della legge 133/2008, che ha convertito, con modificazioni, il d.l. 112/2008);

2) rivedere la previsione, contenuta nelle legislazioni regionali, relativa ai requisiti di lunga residenza per l'accesso agli alloggi ERP: tali requisiti, benché previsti normalmente sia per italiani che per stranieri, determinano una discriminazione indiretta in danno di questi ultimi che hanno una mobilità più elevata da regione a regione e impediscono una auspicabile libertà di movimento sul territorio nazionale alla ricerca di migliori condizioni di vita. Se introdotti, devono pertanto essere contenuti in limiti molto ridotti.

2.8. Quanto alle procedure di accesso alle prestazioni sociali

Occorre abrogare l'art. 3 d.p.r. 445/2000 nella parte in cui limita la possibilità dello straniero di accedere all'autocertificazione. Tale norma, benché in parte superata dalle norme in materia di ISEE

(che prevedono anche per lo straniero la possibilità di autocertificare beni e redditi posseduti all'estero), continua a creare rilevanti ostacoli per l'accesso all'assegno sociale, agli alloggi ERP e ad altre prestazioni.

Occorre invece dare piena attuazione all'art. 2 comma 5 T.U. Imm. che prevede la parità di trattamento tra italiani e stranieri nel rapporto con la pubblica amministrazione e pertanto parificare la possibilità di autocertificazione, fermo restando l'obbligo dell'amministrazione di provvedere a tutte le necessarie verifiche.

2.9. Quanto all'accesso alla sanità

Occorre che tutte le Regioni recepiscano e diano completa attuazione all'accordo Stato-Regioni in materia di accesso degli stranieri al SSN adottando tutti i provvedimenti necessari a tal fine e in particolare:

- garantendo l'accesso dei minori i cui genitori siano privi di titolo di soggiorno al servizio pediatrico e poi al medico di base, alle medesime condizioni degli italiani;
- garantendo la possibilità di iscrizione dei familiari ultrasessantacinquenni ricongiunti;
- definendo le prestazioni essenziali che devono essere garantite con continuità agli stranieri privi di titolo di soggiorno;
- garantendo ai cittadini comunitari non iscritti all'anagrafe l'erogazione delle prestazioni alle medesime condizioni previste per gli stranieri privi di titolo di soggiorno.

3. Contrasto alle discriminazioni nei confronti degli apolidi

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

I. 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 cittadino straniero residente), sia in via giudiziaria (precisando meglio sia il tribunale ordinario competente, sia il rito applicabile);

II. 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.

4. Contrasto alle discriminazioni nei confronti di Rom, Sinti e Caminanti

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: trattasi infatti dell'unica minoranza non concentrata in alcune aree del Paese, ma diffusa su tutto il territorio nazionale e 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 prevedere strumenti normativi adeguati atti a garantirne la tutela e le pari opportunità, in conformità con le norme costituzionali, internazionali e comunitarie e con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa, della Commissione europea e dell'OCSE.

VII

CONTRASTO AL RAZZISMO E ALL'HATE SPEECH

La diffusione di movimenti politici e di atteggiamenti individuali apertamente ispirati a razzismo e xenofobia, molto spesso diffusi anche attraverso internet, impone – a fianco di interventi pubblici che si pongano prevalentemente sul piano educativo e culturale – interventi legislativi adeguati.

La modifica legislativa volta a estendere e rendere più agevole l'azione civile contro le “molestie razziali”, indicata nel paragrafo precedente al punto 1.2.II., potrà costituire un deterrente e un importante strumento di tutela, giacché comportamenti razzisti e discorsi d'odio possono agevolmente qualificarsi come molestie ai sensi della normativa antidiscriminatoria.

Nel rispetto della **decisione quadro 2008/913/GAI del 28 novembre 2008** occorre estendere la punibilità dei comportamenti di stampo xenofobo e razzista anche **in ragione del colore e dell'ascendenza**, fattori ad oggi non tutelati dalla normativa nazionale.

Inoltre, visto il crescente utilizzo di internet e dei social network quali strumenti per diffondere contenuti discriminatori e messaggi di incitamento all'odio, è necessario:

a) procedere alla ratifica del **Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica**, relativo all'incriminazione di atti di natura razzista e xenofoba commessi a mezzo di sistemi informatici, firmato dall'Italia il 9 gennaio 2011 ma mai ratificato (assegnato in Commissione, disegno di legge S.2471, http://parlamento17.openpolis.it/news_atto/69030);

b) contrastare e sanzionare l'*hate speech* in tutte le sue manifestazioni attraverso una **normativa organica** capace di reprimere il fenomeno in particolare nei casi di diffusione via internet, social network e piattaforme telematiche (sostenere proposta legge n. 4077 del 10 ottobre 2016, <http://www.camera.it/leg17/126?Pdl=4077>).

VIII

TUTELA DELLE VITTIME DI TRATTA, DI VIOLENZA E DI GRAVE SFRUTTAMENTO

Il fenomeno della tratta degli esseri umani ha subito e continua a subire continue modificazioni ed evoluzioni, tra cui l'affermazione e la **sovrapposizione di diversi ambiti di sfruttamento** (sessuale, lavorativo, dell'accattonaggio, delle attività illecite, finalizzato all'espianto degli organi e alle adozioni illegali), il **cambiamento dei mezzi di reclutamento**, dei **tragitti** e del **target di vittime**, più composito in termini di nazionalità, genere, età e contesto socio-culturale.

In Italia il fenomeno è quanto mai presente, sebbene l'emersione delle situazioni di grave sfruttamento e dunque l'identificazione delle vittime, soprattutto in ambiti diversi da quello sessuale, rimanga la sfida più difficile.

Le trasformazioni dei flussi migratori attraverso il Mediterraneo hanno fatto sì che sia aumentato considerevolmente il numero di **richiedenti asilo vittime di tratta o a rischio di divenirlo**. Moltissimi migranti, nel disperato tentativo di raggiungere i nostri confini, si affidano a organizzazioni che spesso, durante il percorso o giunti a destinazione, li vincolano a situazioni di sfruttamento.

Il recepimento della Direttiva 2011/36/UE con il D.Lgs. 24/2014 ha consentito l'introduzione di alcune disposizioni di rilievo sotto il profilo della protezione delle vittime, ma il sistema necessita ancora di essere migliorato, tanto sotto il profilo normativo quanto per quel che riguarda le misure necessarie per dare attuazione pratica alle norme stesse.

Inoltre, le norme attualmente vigenti in materia di ingresso e soggiorno nel territorio italiano dei cittadini non appartenenti agli Stati dell'UE hanno indirettamente contribuito ad alimentare il fenomeno dello **sfruttamento di lavoratori a basso costo** e privi di ogni garanzia previdenziale e assistenziale.

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 D.Lgs. 286/1998 e in generale alle norme relative ai diritti delle vittime di tratta;
- 3) implementare le misure relative al coordinamento tra i sistemi della protezione internazionale e della protezione delle vittime di tratta;
- 4) 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.

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.

A fronte della notevole presenza di vittime di tratta tra coloro che chiedono la protezione internazionale, è necessario sviluppare misure volte alla corretta identificazione delle vittime stesse nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, in osservanza peraltro di quanto disposto dall'art. 11 della Direttiva 2011/36/UE.

La recente approvazione del Piano di azione nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento di esseri umani di cui all'art. 8 D.Lgs. 24/2014 deve costituire il punto di partenza per la ripresa di azioni di sistema a livello istituzionale e per l'attuazione delle misure che lo stesso piano individua, in particolare per quel che riguarda la protezione delle vittime.

Occorre inoltre consentire agli enti del pubblico e del privato sociale che da anni realizzano i programmi di protezione a tutela delle vittime di continuare a 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 in particolare per quel che riguarda:

- a. la modifica dell'art. 601 c.p. affinché sia previsto espressamente che il consenso della vittima allo sfruttamento sia irrilevante in presenza di uno dei metodi coercitivi previsti;
- 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 di esseri umani e alle altre forme di grave sfruttamento;
- e. l'adozione di misure per la rapida identificazione delle vittime di tratta;
- f. l'introduzione, con una norma di fonte primaria, del periodo di riflessione 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.

2. Garantire l'effettivo accesso delle vittime ai sistemi di protezione esistenti e attuare le misure previste dalla normativa vigente (art. 18 D.Lgs. 286/1998 e D.Lgs. 24/2014) mediante:

- a. l'introduzione nell'art. 18 D.Lgs. 286/1998 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. la riorganizzazione e l'istituzione degli appositi organismi di controllo e monitoraggio del fenomeno anche attraverso le misure predisposte dal Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento di esseri umani di cui all'art. 8 D.Lgs. 24/2014;
- c. la previsione di consistenti stanziamenti finanziari per i relativi progetti di assistenza e integrazione sociale;

- d. la realizzazione dei percorsi di formazione previsti dall'art. 5 D.Lgs. 24/2014 finalizzati a migliorare la preparazione di tutti i soggetti che entrano in contatto con le potenziali vittime di tratta;
- e. la realizzazione di tutte le misure previste dal Piano nazionale di azione contro la tratta, tra cui l'adozione di un National Referral Mechanism.

3. Implementare le misure relative al coordinamento tra i sistemi della protezione internazionale e della protezione delle vittime di tratta attraverso:

- a. l'adozione di misure di coordinamento tra le attività di competenza delle amministrazioni che si occupano della tutela e assistenza delle vittime di tratta e quelle che hanno competenza in materia di protezione internazionale, in attuazione di quanto previsto dall'art. 10 comma 1 D.Lgs. 24/2014;
- b. la realizzazione di misure volte a dare attuazione a quanto previsto dall'art. 10 comma 2 D.Lgs. 24/2014, che dispone che siano fornite adeguate informazioni alle persone straniere che si trovino in una situazione di grave sfruttamento relativamente alla possibilità di ottenere la protezione internazionale;
- c. l'individuazione di strategie utili per migliorare il sistema di accoglienza di richiedenti asilo che si ritenga possano essere vittime di tratta nonché per sostenere l'accoglienza dei richiedenti asilo identificati come vittime di tratta nelle strutture del sistema anti-tratta, così come stabilito dall'art. 17 comma 2 D.Lgs. 142/2015.

4. 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. 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. A tal fine occorrono:

- a. modifiche dell'art. 22 comma 12 quater del testo unico delle norme sull'immigrazione approvato con il D.Lgs. 286/1998, come modificato dal D.Lgs. 109/2012, prevedendo il rilascio del permesso di soggiorno in tutti i casi di grave sfruttamento lavorativo di cui all'art. 603 bis c.p. e 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 tutele e informazioni ai lavoratori sfruttati 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 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.

5. Dare completa attuazione alle norme che prevedono la protezione delle donne migranti vittime di violenza contenute nella Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

Per dare effettiva e completa attuazione nell'ordinamento italiano a tale convenzione, ratificata e resa esecutiva con legge 27 giugno 2013 n. 77 ed entrata in vigore il 1° agosto 2014, occorre colmare le lacune e correggere le norme nazionali che appaiono di dubbia legittimità rispetto a tali obblighi internazionali.

In particolare sono indispensabili le seguenti modifiche normative:

a) il rilascio del permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica previsto dall'art. 18 bis D.Lgs. 286/1998, inserito dall'art. 4 d.l. 93/2013, convertito con modificazioni dalla legge 119/2013, deve essere previsto non soltanto in caso di accesso alla giustizia penale, ma anche sulla base delle segnalazioni dei servizi sociali, in modo analogo agli altri stranieri vittime di violenza e di sfruttamento tutelati dalle misure di assistenza e di integrazione sociale previste dall'art. 18 D.Lgs. 286/1998, e non deve essere sempre subordinato al parere favorevole dell'autorità giudiziaria precedente anche se la richiesta è inoltrata al questore dai centri antiviolenza e dai servizi socio-assistenziali, perché tale condizione implica necessariamente l'instaurazione di un procedimento penale, il che viola l'art. 18 comma 4 della Convenzione secondo il quale la messa a disposizione dei servizi di protezione "non deve essere subordinata alla volontà della vittima di intentare un procedimento penale o di testimoniare contro ogni autore di tali reati";

b) le donne straniere vittime di violenza domestica devono accedere ad appositi programmi di assistenza e integrazione sociale dedicati alle donne beneficiarie del permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica rilasciato ai sensi dell'articolo 18 bis D.Lgs. 286/1998, al fine di consentire il loro effettivo accesso ai centri antiviolenza e ai servizi degli enti attuatori dei programmi di reinserimento sociale, in modo analogo agli altri stranieri vittime di violenza e di sfruttamento tutelati dalle misure di assistenza e di integrazione sociale previste dall'art. 18 D.Lgs. 286/1998.

6. 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.

A fronte delle trasformazioni dei flussi migratori e della sempre più evidente sovrapposizione tra i fenomeni della tratta di esseri umani (*trafficking in human beings*) e del favoreggiamento dell'immigrazione illegale (*smuggling*), si rende necessario ripensare alle misure opportune per consentire tutela e assistenza alle persone che, sebbene non destinate o comunque coinvolte in situazioni di sfruttamento, siano state vittime, durante il tragitto, di condotte gravi, tali da costituire violazioni di diritti umani.

Sono infatti riportati numerosi casi di persone che si affidano alle organizzazioni criminali dedite al traffico di migranti e che, nel corso del viaggio, subiscono violenze fisiche, psicologiche e sessuali. Tra questi in particolare le donne sole, oggetto di violenze sessuali, e i minori stranieri non accompagnati, anch'essi particolarmente esposti ad abusi e violenze. Ma anche uomini adulti che, nel caso in cui non riescano a pagare il proseguimento del viaggio, sono talvolta oggetto di atti violenti quali, a quanto risulta, anche l'espianto di organi. O ancora coloro che vengono costretti con l'uso della forza a salire sulle imbarcazioni, talvolta evidentemente insicure, e che dunque vengono esposti, contro la loro volontà, a un grave pericolo per la vita stessa.

Pare dunque opportuno che, a fronte di tale mutamento del fenomeno, sia introdotta una norma che, in attuazione della Direttiva 2004/81/CE, disponga il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari in favore di cittadini di Paesi terzi che siano stati vittime del reato di cui all'art. 12 comma 3 con riguardo alle fattispecie di cui alle lettere b) e c) D.Lgs. 286/1998.

IX

UN PROCESSO EQUO E UNITARIO

Un processo equo e unitario per tutti gli ambiti in cui si articola la tutela giurisdizionale degli stranieri costituisce un obiettivo prioritario per ASGI.

Il raggiungimento di questo scopo si attua tramite quattro passaggi fondamentali: la previsione di una giurisdizione unica in capo all'autorità giudiziaria ordinaria, individuata nel tribunale ordinario; la sospensione dell'efficacia esecutiva dei provvedimenti della pubblica amministrazione in caso d'impugnazione tempestiva; l'effettivo accesso al gratuito patrocinio; la previsione generalizzata dell'instaurazione del contraddittorio obbligatorio con la persona interessata prima dell'adozione di provvedimenti negativi in tema di ingresso e soggiorno degli stranieri in Italia.

La necessità di una giurisdizione unica ed esclusiva

Le forme di tutela avverso i provvedimenti della pubblica amministrazione riguardanti la condizione giuridica dello straniero sono attualmente attribuite a due diverse giurisdizioni, quella amministrativa e quella ordinaria, a loro volta articolate su tre giudici differenti: il giudice amministrativo (TAR), il tribunale ordinario e il giudice di pace, dotati di poteri, competenze, procedure e preparazioni differenti, con la conseguenza di rendere assai difficoltosa e inefficace la difesa.

Un esempio chiarirà molto bene la rilevanza del tema. In caso di rifiuto di rinnovo del permesso di soggiorno, il cittadino straniero è di norma invitato al volontario esodo nei successivi 15 giorni dalla comunicazione del provvedimento reiettivo. Il termine per ricorrere al TAR è di 60 giorni, tuttavia, nelle more del ricorso, se resta in Italia è passibile di espulsione, provvedimento a sua volta ricorribile al giudice di pace, ma quest'ultimo giudice non può né valutare la legittimità dell'atto che sta a monte - il rifiuto di rinnovo del permesso di soggiorno - perché esula dalla sua giurisdizione (essendo il TAR competente), né sospendere l'espulsione in attesa che si definisca la causa contro il rifiuto del permesso di soggiorno (in mancanza di una norma che gli riconosce espressamente un potere sospensivo). Conseguenza che l'espulsione vanifica la tutela contro il rifiuto di rinnovo del permesso. Questo riparto di giurisdizione, che determina un doppio binario rigidamente separato, se storicamente è giustificato dalla distinzione tra diritti soggettivi (la cui tutela è attribuita al giudice ordinario) e interessi legittimi (devoluti alla cognizione del giudice amministrativo), pare oggi superato se solo si considera che tutta la materia del diritto degli stranieri riguarda diritti soggettivi e/o diritti fondamentali della persona, al pari del diritto all'unità familiare, alla protezione internazionale e alla tutela dei cittadini comunitari: materie già attribuite alla giurisdizione del tribunale ordinario. **Pare davvero anacronistico che sia il TAR a giudicare della legittimità del rifiuto del permesso di soggiorno per lavoro e, invece, il tribunale ordinario a tutelare il diritto all'unità familiare, come se diritto al lavoro e diritto al mantenimento (o alla creazione) dei legami familiari fossero ambiti sideralmente distanti nella vita delle persone.**

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 e, per questo, dovrebbe essere attribuita al giudice dei diritti: il tribunale ordinario.

D'altra parte, i provvedimenti relativi all'unità familiare, alla protezione internazionale e ai cittadini comunitari sono già di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria e, dunque, la previsione di un'unica giurisdizione risulta non solo necessaria da un punto di vista di efficacia e speditezza, ma anche e soprattutto di equità e uguaglianza sostanziale.

Occorre, inoltre, superare le attribuzioni di competenza all'ufficio del giudice di pace in materia di ricorsi avverso le espulsioni amministrative del prefetto, le convalide e le proroghe dei trattenimenti nei CIE. Infatti, ordinariamente il giudice di pace (che è un giudice onorario, che non esercita per legge le funzioni giurisdizionali in via esclusiva e che è pagato a cottimo e, pertanto, non offre le stesse garanzie di autonomia e indipendenza che offre il magistrato togato) non ha alcuna competenza in materie che prevedano la compressione della libertà personale: l'unica eccezione riguarda proprio la materia delle espulsioni amministrative, il che connota in termini di specialità uno degli aspetti nevralgici del diritto degli stranieri, ulteriormente aggravato dalla mancata previsione di un secondo grado di giudizio di merito. A ciò si aggiunga l'irragionevolezza della previsione - di derivazione giurisprudenziale - per cui la competenza a conoscere della legittimità dei decreti di respingimento (immediato o differito), che integrano, insieme alle espulsioni, l'armamentario degli strumenti ablativi, è attribuita al tribunale ordinario, quando spesso il confine tra situazioni legittimanti il respingimento, ovvero l'espulsione, è assai sottile.

La necessità della sospensione dell'efficacia esecutiva di tutti i provvedimenti amministrativi concernenti la condizione giuridica dello straniero, in caso di tempestiva proposizione del ricorso giurisdizionale

Una tutela giurisdizionale, **per essere effettiva, deve prevedere l'efficacia sospensiva** del provvedimento impugnato in via automatica o a istanza di parte, almeno fino alla definizione del giudizio di primo grado. Tale previsione oggi vale, in via automatica, solo per le impugnazioni delle decisioni delle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato da parte del richiedente, mentre differenti prassi applicative sono invalse negli altri settori del diritto degli stranieri. In particolare, si segnala come proprio in materia di espulsioni e respingimenti non vi sia una disciplina chiara e univoca, sicché il provvedimento ablativo può essere eseguito in pendenza di ricorso, con la conseguenza che l'eventuale dichiarazione di illegittimità del provvedimento avviene ad allontanamento eseguito ed è, quindi, del tutto inutile, vanificando così le legittime aspettative del ricorrente. Occorre pertanto abrogare la disposizione del D.Lgs. 286/1998 secondo la quale tutti i provvedimenti espulsivi sono immediatamente esecutivi, anche se sottoposti a impugnazione.

La necessità di norme chiare atte a garantire l'effettivo accesso al patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti

Benché la legge preveda la possibilità di accedere all'istituto del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti, tanto per i cittadini quanto per gli stranieri, si ravvisano molteplici criticità applicative. In particolare, esse riguardano la necessità di esibire documenti identificativi (passaporto o documenti equipollenti) e le attestazioni consolari dei redditi prodotti all'estero.

Quanto all'esibizione di documenti d'identità in corso di validità, occorre prevedere deroghe per i richiedenti protezione internazionale e per i cittadini di Paesi teatro di conflitti o di altri eventi catastrofici: in questi casi è ovvio che il cittadino straniero può non disporre del documento

d'identità, anche solo per l'impossibilità oggettiva di accedere alla rappresentanza diplomatica o consolare del suo Paese di origine (è evidente che un richiedente asilo è impossibilitato a rivolgersi al consolato di un Paese dal quale è fuggito per ragioni di persecuzione). In relazione ai ricorsi avverso i provvedimenti di diniego della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, inoltre, dovrebbe essere sancito l'accesso automatico al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, al pari di quanto già previsto in caso di impugnazione di un decreto di espulsione.

Quanto alle attestazioni dei redditi prodotti in patria, ormai molte rappresentanze consolari rifiutano il rilascio di tali certificazioni motivando il diniego con l'impossibilità di verifica e invitando l'istante a rivolgersi direttamente agli uffici fiscali competenti del Paese di origine. Ma è evidente che chi deve instaurare una controversia con l'amministrazione italiana avente ad oggetto proprio la sua permanenza in Italia non può lasciare il territorio italiano per ottenere la certificazione in questione, pena l'impossibilità di farvi rientro successivamente e, quindi, vanificare l'esercizio effettivo del suo diritto di difesa. In tali ipotesi deve essere consentita l'autocertificazione, previa prova dell'inutile esperimento della richiesta alla sede consolare del Paese di appartenenza in Italia.

Nessun timore di abuso del diritto ha ragion d'essere, sia perché l'attestazione mendace è sanzionata penalmente, sia perché è sempre data facoltà al giudice di revocare l'ammissione al patrocinio gratuito tanto nei casi di falsa attestazione, quanto in quello di instaurazione di lite temeraria.

La necessità di previsione generalizzata dell'instaurazione del contraddittorio obbligatorio con la persona interessata prima dell'adozione di provvedimenti negativi in tema di ingresso e soggiorno degli stranieri in Italia

L'instaurazione del contraddittorio con la pubblica amministrazione fin dalla fase procedimentale prodromica all'adozione di provvedimenti negativi in ordine all'ingresso e al soggiorno degli stranieri è utile per razionalizzare l'eventuale successiva fase giurisdizionale.

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 al cittadino straniero dell'avvio del procedimento e del termine per presentare le sue eventuali ragioni all'amministrazione stessa, ai sensi della legge 241/1990 e come stabilisce l'art. 1 del VII Protocollo addizionale alla 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 effettivi soltanto dopo che siano invano trascorsi i termini per la presentazione di eventuali ricorsi giurisdizionali. Benché la citata normativa già preveda queste forme di garanzia, si registra una applicazione disomogenea sul territorio nazionale che, invece, deve essere resa uguale per tutti.

X

ELETTORATO AMMINISTRATIVO, CITTADINANZA E APOLIDIA

L'integrazione politica dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti è già oggi possibile con i diritti di riunione, di associazione e 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 riconosciuto dal D.Lgs. 197/1996, 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 attribuire il medesimo elettorato 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 di 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 legge 8 marzo 1994 n. 203), che prevede il voto amministrativo attivo e passivo per gli 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 persone che ormai vivono e lavorano in un Paese, insieme alle esigenze di crescita 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 della cittadinanza agli stranieri residenti nei loro territori. Anche l'Italia deve riformarli, perché una razionale ed efficiente disciplina dell'immigrazione richiede che siano regolate in modo razionale e conforme ai principi di integrazione progressiva le modalità di acquisizione della cittadinanza italiana.

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 per una durata da stabilire sulla base del principio di ragionevolezza; 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 a 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 a 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 che 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 del cittadino 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 di accoglimento della istanza al Presidente della Repubblica da parte del sindaco del Comune di residenza, ancorandola così a 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, 5 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, 3 anni di soggiorno regolare (non si esige la residenza e il reddito);

c) per l'apolide e il cittadino straniero a cui sia stato riconosciuto lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria che siano regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, 3 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 persone vulnerabili e dunque bisognose 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, per matrimonio o per lungo soggiorno o residenza devono essere semplificati e riferirsi all'entità della condanna riportata in concreto e non a un'astratta previsione normativa di pena, che spesso nella prassi ha costituito un 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 a 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 24 mesi**, scaduto il quale l'istanza deve considerarsi accolta.

Pende attualmente davanti al Senato una proposta di legge attinente quasi esclusivamente all'acquisizione della cittadinanza italiana da parte dei soli minori; tale proposta quindi non interviene su numerosi punti sopra indicati. Tuttavia, l'approvazione definitiva di tale proposta di legge costituirebbe indubbiamente un significativo passo avanti per una legislazione sulla cittadinanza più equa e rispettosa del principio di integrazione e, pertanto, l'ASGI, insieme alle altre

associazioni della campagna “L’Italia sono anch’io”, auspica che essa possa essere approvata quanto prima.

Apolidia

L’Italia, a differenza di molti altri Paesi, prevede un meccanismo per ottenere l’accertamento dello status di apolidia. Anzi, ne prevede due: uno in via amministrativa (tramite domanda da presentarsi al Ministero dell’Interno) e uno in via giudiziaria (tramite atto di citazione da presentarsi al tribunale ordinario di Roma).

Nessuno dei due meccanismi risulta però operare in modo soddisfacente: in particolare, i tempi necessari per l’accertamento, i costi in caso di mancato accesso al patrocinio a spese dello Stato e le difficoltà di provare lo status costituiscono rilevanti ostacoli all’accertamento dello status di apolidia.

Anche i diritti dell’apolide e di chi chieda l’accertamento dello status di apolidia sono regolati senza tenere conto della particolare vulnerabilità di chi si trovi privo di qualsiasi cittadinanza e rischi di essere equiparato a un cittadino straniero privo del diritto a soggiornare sul territorio italiano, e in quanto tale destinatario della normativa sull’allontanamento e la detenzione degli stranieri.

Al fine di superare tali gravi problematiche, è opportuna l’approvazione di una legge che disciplini le modalità di accertamento dello status di apolidia e i diritti spettanti nelle more del procedimento e successivamente al riconoscimento.

Tale compito è oggi facilitato dal lavoro effettuato a livello internazionale dall’UNHCR, volto a identificare le linee guida e i principi che gli Stati sono chiamati a rispettare in materia di identificazione e protezione degli apolidi (linee guida e principi che sono oggi previsti e disciplinati nell’*Handbook on Protection of Stateless persons* pubblicato nel 2014 dall’UNHCR).