

DOCUMENTO PROGRAMMATICO PER LA RIFORMA DELLE NORME IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

1. La necessità di un intervento di riforma della legislazione in tema di immigrazione è resa urgente da una pluralità di fattori.

In primo luogo, il sostanziale abbandono nello scorso decennio, governato per 8 anni dal centrodestra, degli strumenti di programmazione degli ingressi, ha determinato - a partire dai meccanismi previsti per l'ingresso in Italia dei cittadini di Paesi non aderenti all'Unione europea - un allargamento della clandestinità, una enorme difficoltà all'incontro regolare tra domanda e offerta di lavoro e una compressione dei diritti dei migranti. Inoltre, la concentrazione dei governi Berlusconi sulle politiche securitarie, ha prodotto delle autentiche abnormità, che lungi dal rendere più efficaci tali politiche ne hanno solo imbarbarito i contenuti: tra queste assumono rilievo emblematico l'introduzione di norme-manifesto come il reato di immigrazione clandestina, l'enfasi sul contrasto agli arrivi via mare che ha causato gravi violazioni del diritto di asilo, e la continua espansione del sistema dei centri di detenzione amministrativa accompagnata dalla inusitata lunghezza del termine di detenzione nei CIE. Questa misura, che può raggiungere il termine di un anno e mezzo, ha trasformato la necessità di dotarsi di uno strumento originariamente finalizzato solo all'identificazione dello straniero irregolarmente presente sul territorio, in una indebita ed incostituzionale forma di sostanziale detenzione, in violazione dei basilari principi di uguaglianza, di garanzia della libertà personale e financo di proporzionalità della sanzione.

In terzo luogo, dalle politiche del centro destra emerge il totale disinteresse per le azioni a favore dell'integrazione, confermato fin dall'inizio del decennio scorso dalla abolizione nei fatti della Commissione nazionale e proseguita con

l'eliminazione dei fondi stanziati tal fine, fino alle restrizioni in materia di ricongiungimenti familiari ed all'uso "perverso" di strumenti come la conoscenza della lingua e della cultura italiana, che da fattori di integrazione sono stati stravolti allo scopo di rendere ancor più precaria e difficile la presenza anche agli immigrati regolari.

Quelli elencati costituiscono solo alcuni di questi fattori, ai quali potrebbero aggiungersene ancora molti di uguale negativa incidenza sul fenomeno migratorio, dalla permanenza delle gravi e ormai paradossali ingiustizie procurate alle seconde generazioni dal persistere di una legislazione sulla cittadinanza che rappresenta un "caso" nel panorama internazionale per i suoi molteplici effetti negativi, all'assenza del riconoscimento del diritto di voto alle elezioni amministrative.

Questa radicale involuzione è avvenuta malgrado la componente degli stranieri regolarmente residenti o soggiornanti nel nostro Paese si è accresciuto allo straordinario ritmo di quasi 350.000 unità all'anno. Il flusso di ingressi che ha alimentato questo stock – che ormai supera i 5 milioni – è proseguito anche negli ultimi anni di grave crisi, quando non ha cessato di espandersi il numero degli occupati stranieri, mentre si è ridotto quello degli occupati italiani.

Secondo le stime più attendibili molti fattori determineranno, nei prossimi due o tre decenni, un sostenuto flusso di immigrazione, modulato dal ciclo economico, ma sicuramente di numerosità elevata. Questa crescita della popolazione immigrata, unitamente alla presenza di una seconda ed all'affacciarsi di una terza generazione di immigrati, che porranno all'attenzione nuove domande sociali e di partecipazione alla società italiana, rende improcrastinabile la formulazione delle nuove linee di governo del fenomeno.

2. La stratificazione di questi fattori e l'involuzione piena di inefficienze ed iniquità che ne è derivata postulano la necessità una strategia complessa per riformare e riequilibrare un sistema normativo finalmente in grado affrontare l'immigrazione come un dato strutturale della società italiana.

La politica europea sull'immigrazione.

Con il Trattato di Lisbona, per la prima volta non si parla più di cooperazione tra Stati in materia di immigrazione, ma di vere e proprie politiche di integrazione, e le competenze concorrenti dell'Unione europea in questo settore vengono esercitate in maniera sempre più puntuale dalle istituzioni comunitarie, fino a definire in maniera progressivamente più precisa gli ambiti del legislatore nazionale.

Occorrono due precisazioni: la prima è costituita dal fatto che l'Unione europea non è mai riuscita ad adottare una legislazione orizzontale in materia, ossia un unico atto normativo che coprisse i vari settori connessi alle politiche di asilo, visti e immigrazione. Oggi in Europa abbiamo pertanto una pluralità di atti normativi, a carattere settoriale – che definiscono un quadro piuttosto complesso, e non sempre coerente - che andranno esaminati e valutati autonomamente, anche alla luce del nucleo fondamentale di diritti in esse riconosciuti. La seconda precisazione riguarda il fatto che se questa materia è sempre più soggetta ad una normativa prevalentemente europea (che definisce ad esempio i requisiti di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi, le politiche di integrazione, le modalità con cui vanno effettuati i rimpatri e così via), queste normative lasciano sempre un margine di discrezionalità più o meno ampio alle normative nazionali, che dunque restano rilevanti nella fase di recepimento e attuazione della normativa comunitaria.

Tra i settori più importanti normati dalle direttive comunitarie occorre menzionare:

- **direttive per l'ingresso e il soggiorno dei cittadini non Ue (per motivi di studio, per i residenti di lungo periodo, per le vittime della tratta di esseri umani, per fini di occupazione, per l'esercizio di un'attività autonoma etc etc)**

- **Direttive che attengono alla lotta all'immigrazione illegale (es. direttiva 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, etc)**
- **Direttive relative al ritorno e all'allontanamento degli immigrati illegali (es. la direttiva rimpatri)**
- **Direttive o Regolamenti relativi alla gestione delle frontiere esterne**
- **La politica comune in materia di asilo (norme minime comuni per il riconoscimento dello status di rifugiato e per l'accoglienza dei richiedenti asilo, il tema della protezione temporanea, l'adozione di una procedura comune in materia di asilo, il Regolamento di Dublino).**

Tra le direttive più importanti, che incidono sulla legislazione nazionale, sono da menzionare, tra le altre:

- **la cd. direttiva rimpatri**
- **la direttiva che introduce sanzioni ai datori di lavoro che assumono immigrati irregolari**
- **il cd. pacchetto di misure per l'integrazione (adottato lo scorso luglio dalla Commissione)**
- **le direttive in materia di asilo**

Nel definire una nuova legge quadro sulle politiche migratorie le forze del centrosinistra non partono da zero, avendo nei governi del quinquennio 1996-2001 e poi durante i due anni dell'ultimo Governo Prodi, tenacemente proposto ed approvato dapprima la prima legge organica in materia, legge 40/98 e DL 286/98, e poi formulato un progetto di legge delega (c.d. Amato Ferrero) che consentisse di superare le disfunzioni già creatasi con la riforma Bossi Fini; e quindi continuato la riflessione critica nell'ambito del Forum sull'immigrazione

del PD culminata nelle proposte formulate nella Conferenza nazionale tenutasi lo scorso anno.

La complessità della strategia che è oggi necessaria per affrontare il fenomeno, trova una prima esemplificazione negli strumenti normativi.

Se in passato è sembrato sufficiente il ricorso allo strumento della legge delega, sono oggi tali e tanti i guasti cui occorre opporre rimedio fin dall'insediamento di un nuovo governo di centro sinistra, che è urgente concepire un disegno riformatore che sappia fin da subito marcare una discontinuità, specie nei casi in cui le norme stratificatesi a partire dalla legge Bossi Fini hanno violato le libertà e i diritti fondamentali in modo plateale.

A questo intervento di urgente bonifica va però associato un disegno legislativo di lungo periodo, che radichi nel tessuto normativo un insieme di principi e di norme in grado di assicurare stabilità al sistema, di adeguarlo alle esigenze poste dai trattati europei e internazionali e che conduca fino alla formulazione di un Codice delle leggi sull'immigrazione.

Il “valore”, anche civile e simbolico, del processo di codificazione dovrebbe anche costituire il veicolo per perseguire politiche per quanto possibile bipartisan, fondate non sull'emergenza e sul furore ideologico che ne amplifica artificialmente le conseguenze negative, ma sull'osservazione concreta del fenomeno.

Per queste ragioni una nuova legge sull'immigrazione dovrebbe prospettare un percorso in tre fasi.

La prima fase dovrebbe essere costituita da un pacchetto di norme in grado di entrare immediatamente in vigore con l'approvazione della legge, e di “bonificare” il sistema dalle distorsioni più evidenti prodottesi in questi anni, prevedendo modifiche puntuali che non postulano interventi più elaborati e bisognosi di una norma di delega da parte del Parlamento al Governo.

Queste norme di intervento immediato potranno tra l'altro comprendere: l'abrogazione del reato di immigrazione clandestina; il superamento dei CIE per ricondurre l'istituto del trattenimento al limitato e temporaneo scopo

dell'identificazione dello straniero; la revisione di una serie di reati-satellite di quello di immigrazione clandestina (si pensi al reato di illegale permanenza sul territorio in caso di mancata ottemperanza all'ordine di espulsione, punito fino a quattro anni di reclusione) o la loro depenalizzazione e sostituzione con sanzioni amministrative, fermi restando i reati connessi al traffico di essere umani ed allo sfruttamento degli immigrati; la revisione dei requisiti per i ricongiungimenti familiari relativi al reddito ed alle misure delle abitazioni, che da strumenti di garanzia per i familiari da ricongiungere si sono trasformati in ostacoli all'esercizio del diritto fondamentale all'unità familiare; la modifica dei termini di durata dei permessi, al fine di rendere più stabile il soggiorno regolare e sottrarre alla precarietà indotta dalla perdita del lavoro, consentendo una maggiore possibilità di nuova ricerca di lavoro: questa misura appare ancor più urgente a causa della crisi economica

3. Una seconda serie di norme, dopo quelle urgenti ed immediate, dovrebbero costituire l'ossatura della delega al Governo. Esse dovranno innanzitutto riguardare la programmazione e la revisione delle procedure, al fine di promuovere l'ingresso regolare e favorire l'integrazione, superando la farraginosità che ha prodotto il sistematico ingolfamento degli uffici statali e l'aleatorietà dei diritti effettivi degli immigrati.

La riforma dovrà riguardare sia gli strumenti che l'organizzazione amministrativa, e su questo secondo aspetto si rinvia ad un apposito paragrafo.

L'obiettivo è quello di promuovere anche per le persone straniere una cittadinanza sociale ed un processo di integrazione nella società italiana basati sull'inserimento lavorativo e sulla valorizzazione della competenze professionali, culturali ed umane di ciascuna persona e delle loro comunità.

La persona immigrata è un capitale umano e sociale da valorizzare e non solo forza lavoro da utilizzare o peggio sfruttare.

Questa scelta si pone nell'ottica dell'interesse nazionale dell'Italia che è quello di conseguire una qualità della crescita economica e dello sviluppo che si basi

sempre più sulla formazione, la conoscenza, la valorizzazione del capitale umano, le qualità dei prodotti e dei processi di produzione.

Le modalità dell'ingresso per lavoro vanno definite nel contesto europeo e sono realistiche solo se collocate all'interno degli accordi bilaterali e delle politiche di partenariato e di cosviluppo ed al rilancio di nuove politiche di cooperazione allo sviluppo, dunque all'interno di una politica estera multipolare di pace e di cooperazione tra i paesi.

Un primo principio della delega, al fine di favorire l'incontro regolare tra la domanda e l'offerta di lavoro straniero, deve consentire l'introduzione di elementi di flessibilità nei meccanismi di programmazione dei flussi di ingresso, prevedendo nuovi canali che assicurino un collegamento più realistico tra la domanda e l'offerta di lavoro e più rispondente alle esigenze delle imprese e delle famiglie.

I criteri rivolti alla realizzazione di tale principio sono molteplici. Tra questi, la revisione del meccanismo di determinazione delle quote massime di stranieri da ammettere ogni anno sul territorio nazionale, con una programmazione triennale e una possibilità di adeguamento annuale, tenendo conto dei dati sull'effettiva richiesta di lavoro. Nella determinazione delle quote potranno essere considerati i programmi di istruzione e di formazione effettuati nei Paesi di origine e alle procedure di determinazione delle quote prenderanno parte le associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché gli enti e le associazioni rappresentativi sul piano nazionale e attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati.

Per rispondere a eventuali necessità emergenti dal mondo del lavoro può prevedersi che il decreto per l'adeguamento annuale delle quote, per la cui adozione sarà prevista una procedura semplificata, possa consentire ingressi, per lavoro subordinato o autonomo, al di fuori delle quote, in presenza di un numero di richieste eccedenti le quote stesse, con l'eventuale fissazione di un tetto numerico sulla base del monitoraggio dei nulla osta al lavoro richiesti.

Anche nel settore del lavoro domestico e di assistenza alla persona possono prevedersi iniziative intese a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nonché a promuovere la formazione e il riconoscimento delle esperienze maturate.

Le modalità dell'ingresso potranno essere: ingresso per chiamata nominativa o numerica da parte di un datore di lavoro; ingresso con permesso di soggiorno per ricerca di lavoro subordinato alla prestazione di garanzia da parte di istituzioni (sponsor) appositamente autorizzate; ingresso con permesso di soggiorno per ricerca di lavoro, subordinato alla prestazione di adeguata garanzia individuale; ingresso con permesso di soggiorno di persone con specifici profili individuali e professionali. Per queste fasce di occupazione qualificata, e per il lavoro autonomo potranno essere sperimentate forme di valutazione comparativa “a punti” secondo i criteri prioritari; ingresso con permesso di soggiorno per lavoro autonomo; ingresso per lavoro stagionale; norme che agevolino l'ingresso in Italia per studio e formazione e che permetta la conversione dei permessi di soggiorno – al termine del curriculum di studio – in permessi per ricerca di lavoro.

Per alcune modalità d'ingresso potrà prevedersi un contributo da parte del datore di lavoro ad un Fondo nazionale per l'inserimento e l'integrazione dei migranti. Nel caso del lavoratore autonomo, è lo stesso migrante che dovrà contribuire al fondo.

Al fine di superare le difficoltà della richiesta di assunzione nominativa che presuppone la conoscenza diretta dello straniero, la delega può anche prevedere la sperimentazione di liste di lavoratori stranieri che intendono venire in Italia, fondate su di un criterio cronologico. Queste liste potrebbero esser realizzate nell'ambito di accordi con i Paesi che abbiano mostrato disponibilità a concorrere nella lotta all'immigrazione clandestina. La gestione delle liste, che dovranno essere trasmesse alle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero, potrà essere affidata alle autorità dei Paesi di

origine, nonché ad enti e organismi nazionali o internazionali, con sede in quei Paesi, che stipulino convenzioni a tale fine con lo Stato italiano.

Una particolare attenzione va posta al fenomeno dello sfruttamento del lavoro. Si tratta di migliorare la recente normativa che istituisce il reato di caporalato art. 12 DL 138/2011 “Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro” nel senso di accrescere le tutele dei lavoratori e di coloro che denunciano lo sfruttamento e recepire nel nostro ordinamento la direttiva europea che prevede sanzioni ai datori di lavoro che assumono immigrati irregolari.

La politica degli ingressi dovrà anche stabilire nuove regole riguardanti la validità e la durata dei permessi di soggiorno, che come si è detto va estesa, nonché le modalità del loro rinnovo, da trasferire agli enti locali. Prioritario è l'investimento per rendere scorrevoli le procedure, oggi fonte di alti costi, monetari e morali, per gli immigrati.

Gli interventi di semplificazione dovranno riguardare anche le procedure per i visti di ingresso sul territorio nazionale, in relazione alla documentazione da esibire, anche mediante la previsione di tutele contro il ritardo nel rilascio, e l'estensione dell'obbligo di motivazione del relativo diniego a tutte le tipologie di visto: attualmente è prevista una deroga all'obbligo generale di motivazione del diniego di visto per motivi di sicurezza o di ordine pubblico, a meno che non si tratti di ingresso per lavoro, motivi familiari, cure mediche o accesso alle università.

Ad esigenze di semplificazione, sono indirizzati anche i principi che presiederanno alla riforma delle disposizioni concernenti il rilascio di nulla osta e permessi di soggiorno, nonché i rinnovi dei permessi medesimi.

In particolare, devono prevedersi il superamento del contratto di soggiorno e la razionalizzazione dei procedimenti di competenza degli sportelli unici per l'immigrazione istituiti presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, introducendo anche forme di supporto e di collaborazione all'attività di questi ultimi da parte di enti pubblici nazionali, enti locali, associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché associazioni di promozione sociale,

organizzazioni del volontariato e della cooperazione. Allo snellimento delle procedure può contribuire l'istituzione presso i comuni di sportelli per la presentazione delle istanze per il rilascio e per il rinnovo del permesso di soggiorno, attuando il trasferimento di competenze ai medesimi comuni per le procedure di rinnovo del permesso di soggiorno.

L' allungamento della validità iniziale dei permessi di soggiorno per lavoro non stagionale, in particolare, quelli collegati a rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato o al lavoro autonomo (rilasciati per tre anni), e il venir meno di uno stretto collegamento tra permesso di soggiorno collegato a un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato e durata del contratto di lavoro, risultano più adeguati alla realtà del mondo del lavoro, in cui sono sempre più frequenti i contratti di lavoro di breve durata, suscettibili di ripetuti rinnovi, ed evitano inutili appesantimenti burocratici per le amministrazioni e inefficienze per il lavoratore e per il datore di lavoro.

La durata dei rinnovi potrà essere raddoppiata rispetto alla validità iniziale, in considerazione del crescente radicamento dell'immigrato nella società, e, in ogni caso, il quadro normativo delineato, che mira ad assicurare efficienza nei procedimenti di cui si tratta, sarà completato da disposizioni atte a evitare pregiudizi - non imputabili al lavoratore straniero che ha chiesto il rinnovo nei termini - derivanti da eventuali ritardi, garantendo la continuità degli effetti della regolarità del soggiorno nelle more del rinnovo.

L'abolizione del contratto di soggiorno, l'allungamento dei termini e dei rinnovi per i permessi e la semplificazione delle procedure tendono a rendere la posizione degli immigrati meno precaria e meno esposta a ricatti e al rischio del passaggio alla clandestinità, che è destinata in tale modo a ridursi. Per le stesse ragioni, al fine di evitare il passaggio alla clandestinità in caso di cessazione del rapporto di lavoro, il cittadino straniero che, attualmente, rimane iscritto ai centri per l'impiego solo per il periodo di restante validità del permesso o comunque per un periodo non inferiore a sei mesi, avrà un permesso della durata di un anno in attesa di una nuova occupazione, con possibilità di un

unico rinnovo per lo stesso periodo, in presenza di un reddito adeguato. Laddove il lavoratore usufruisca di misure di sostegno previste dalla normativa in materia di ammortizzatori sociali, la durata del permesso in questione sarà adeguata alla durata di tali misure se essa sia superiore a un anno. Saranno, infine, previste misure intese a consentire l'assunzione di quegli stranieri, già titolari di un permesso per lavoro subordinato da almeno diciotto mesi, che abbiano perso la regolarità del soggiorno.

L'inserimento lavorativo della persona immigrata deve accompagnarsi ad un percorso di integrazione sociale per promuovere una piena cittadinanza sociale. Prioritario è l'apprendimento della lingua e cultura italiana.

Le istituzioni pubbliche, in collaborazione con il volontariato, i sindacati, il mondo imprenditoriale devono mettere a disposizione un'offerta formativa adeguata e la persona immigrata deve essere sollecitata ad adempiere all'obbligo di partecipare a corsi di formazione e di apprendimento della lingua italiana.

Siamo contrari al “Decreto d’Integrazione”, ora in vigore per effetto del DL 64/2010 e contenuto nel PDR n. 179 14 settembre 2011 perché in esso, secondo le modalità previste dal sistema a punti, l'apprendimento della lingua anziché opportunità per l'integrazione ne diventa ostacolo fino a costituire motivo di espulsione.

L'apprendimento della lingua deve essere un incentivo alla integrazione dell'immigrato e dunque il suo percorso di integrazione e di acquisizione di un permesso di lunga durata dovrebbe essere accelerato per coloro che seguono corsi di formazione ed apprendono la lingua e la cultura italiana. Si tratta, quindi, di una filosofia di intervento opposto a quella del decreto Maroni che tende solo a penalizzare chi non apprende entro certi termini la lingua italiana.

A questo fine possono adottarsi le seguenti misure:

- accordi tra ambasciate affinché la conoscenza della lingua sia fornita in loco prima della partenza.**

- **che lo sportello dell'immigrazione attribuire una nuova funzione agli sportelli dell'immigrazione che al momento del rilascio del permesso di soggiorno dovranno provvedere alla iscrizione dell'immigrato ad un corso di formazione civica e di apprendimento della lingua italiana indicandogli una gamma di opportunità, dalla frequenza di corsi nella scuola pubblica, oppure a quelle del privato sociale o ad iniziative promosse dalle aziende. Al rinnovo del permesso di soggiorno lo sportello del comune presso il quale viene presentata domanda, verifica la certificazione della frequenza ai corsi, secondo le modalità ed i programmi stabiliti dal Ministero della pubblica istruzione; quando la frequenza è completa ed è avvenuta in un tempo adeguato essa può essere premiata con la riduzione a 4 anni dalla consegna della Carta di soggiorno o permesso di lunga durata.**

Valorizzare il capitale umano degli immigrati significa valorizzare le loro professionalità sia aggiornandole attraverso attività formative mirate, a partire dal lavoro familiare, nell'ambito di politiche attive del lavoro, sia riconoscere i loro titoli di studi, le competenze e le qualifiche acquisite nei paesi di origine, per facilitare le possibilità per gli immigrati di assumere un impiego che corrisponda alle loro competenze.

Come indicato dall'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini terzi (20-07-2011) un primo passo potrebbe essere quello di procedere ad una mappatura dei titoli di studio delle precedenti esperienze di lavoro al fine di verificare la compatibilità dei diplomi e delle qualifiche ed individuare le possibili necessità di formazione.

Dovrà essere consentito agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso dei titoli professionali legalmente riconosciuti in Italia abilitanti all'esercizio delle professioni, l'iscrizione agli Ordini ed ai Collegi professionali o, in caso di professioni sprovviste da albi, l'iscrizione in elenchi speciali da istituire presso i ministeri competenti.

Al fine di incentivare gli ingressi agli studenti e docenti stranieri, le nostre università, potranno essere abilitate a svolgere il ruolo di sponsor di persone per

l'ingresso di soggiorno di questi soggetti. In questo modo la garanzia delle università potrà favorire il superamento di quegli ostacoli che la normativa attuale prevede e che impediscono alle università di attrarre personale straniero. In questo modo si contribuisce a favorire una immigrazione di qualità finora pressoché inesistente.

Va consentito ai lavoratori immigrati che tornano nel loro paese prima dell'età pensionistica di accreditare i contributi lavorativi acquisiti.

Più in generale va promossa l'immigrazione circolare e di sviluppo nei paesi di origine, che deve essere supportata da una base di diritti che possano garantire una status giuridico chiaro e facilitare la mobilità.

La promozione della pratica transnazionale, attraverso la costruzione di legami attivi tra comunità ed istituzioni, dei paesi di origine e di provenienza, può aiutare sia il processo di integrazione del migrante che lo sviluppo e la crescita dei loro paesi di origine.

Le politiche del cosviluppo sono mirate proprio alla realizzazione di questo reciproco vantaggio, dal welfare, all'apprendimento della lingua all'inserimento lavorativo. Le politiche di integrazione devono dunque puntare a coinvolgere i paesi di origine: per adottare misure di integrazione prima dalla partenza per mantenere contatti utili tra le comunità della diaspora ed i loro paesi di origine.

4. Un ulteriore capitolo riguarda la questione della gestione dell'irregolarità e il sistema delle espulsioni. Fermo restando che il governo della migrazione esige l'azione più ferma per contenere la irregolarità ai minimi termini (e determinante, a questo proposito, è il prosciugamento dell'economia sommersa), vanno stabilite forme di regolarizzazione che non si affidino più solo alle maxisanatorie o alle sanatorie di fatto – come oggi avviene mediante i “decreti flussi”. A questo fine si propone : a) l'estensione della “sanatoria” di fine 2009 riservata a “colf e badanti” alle altre categorie di lavoratori; b) la previsione della possibilità di concessione di regolarizzazioni “ad personam” a immigrati che abbiano determinate caratteristiche, quali un reddito e un lavoro stabili,

collegamenti familiari, durata ragionevole del soggiorno, assenza di condanne penali. Le regolarizzazioni potrebbero essere concesse caso per caso dal prefetto su proposta di una commissione territoriale. Questo strumento si aggiunge ai permessi per ragioni umanitarie concedibili secondo le norme in tema di asilo.

Un altro ambito nel quale la delega dovrà intervenire è quello delle espulsioni e delle forme di rimpatrio volontario, secondo quanto previsto dalla normativa europea e modificando le recenti norme del Governo Berlusconi che ne hanno in buona misura vanificato la portata innovativa.

In considerazione delle croniche difficoltà riscontrate nel rendere effettive le espulsioni, soprattutto per i problemi collegati all'identificazione dell'immigrato, la riforma dovrebbe in primo luogo mirare a incentivare la collaborazione a tale fine degli stranieri, graduando le misure d'intervento.

A questo scopo può prevedersi l'istituzione di un Fondo per i rimpatri presso il Ministero dell'interno, destinato a finanziare programmi di rimpatrio volontario e assistito, alimentato con contributi dei datori di lavoro, dei garanti che fanno da sponsor, nonché degli stranieri medesimi. Ai programmi potranno accedere anche gli stranieri non espulsi che non hanno i mezzi per rientrare nel proprio Paese.

Per ottenere la collaborazione dell'immigrato può prevedersi anche un sistema premiale fondato sulla riduzione del divieto di reingresso normalmente conseguente al decreto di espulsione, sul quale inciderà anche la maggiore o minore gravità dei motivi di espulsione.

Un secondo aspetto concerne la revisione della disciplina dell'allontanamento, rapportata alla gravità delle violazioni commesse e alla pericolosità dello straniero, con l'eliminazione della generalizzata espulsione con accompagnamento alla frontiera, che si è dimostrata inefficace e concretamente inattuabile. Qui può essere recuperata la filosofia selettiva della legge 40/96, con l'individuazione di criteri indicativi della pericolosità dell'immigrato irregolare che giustificano l'intervento coattivo, che anche per i costi che comporta è bene

sia adottato nei casi in cui può concretamente condurre alla effettiva espulsione dello straniero.

In generale, come si è detto, deve prevedersi la revisione della disciplina sanzionatoria per violazione delle disposizioni in materia di immigrazione, con il superamento del cosiddetto «diritto speciale» dello straniero, il cui trattamento va ricondotto ai principi dei codici penale e di procedura penale, con un meccanismo deterrente graduale in relazione alla gravità e alla reiterazione delle violazioni e ai motivi dell'espulsione, anche alla luce della recente sentenza della Corte costituzionale (n. 22 del 2007), che ha sottolineato l'esistenza di «squilibri, sproporzioni e disarmonie, tali da rendere problematica la verifica di compatibilità con i principi costituzionali di uguaglianza e di proporzionalità della pena e con la finalità rieducativa della stessa».

In questo quadro di maggiori garanzie, la competenza giurisdizionale nella materia deve essere ricondotta al giudice ordinario, in considerazione dell'incidenza della normativa in esame sui diritti fondamentali della persona.

5. Per quanto concerne le politiche di integrazione, i due capisaldi della riforma sono rappresentati dalla nuova disciplina dell'acquisto della cittadinanza, che dovrebbe essere oggetto di un separato e specifico intervento normativo, ed il riconoscimento del diritto di voto.

Per introdurre a favore degli immigrati regolari titolari di un permesso di soggiorno CE di lungo periodo il diritto a partecipare alle elezioni amministrative, in armonia con quanto stabilito dal capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, e ratificata dall'Italia con legge 8 marzo 1994, n. 203, per i soli capitoli A e B, deve prevedersi l'estensione dell'elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative, consentendo l'esercizio di tale diritto secondo le modalità e le condizioni già previste per i cittadini dell'Unione europea. È necessario, pertanto, procedere, prima dell'approvazione della legge delega, alla ratifica del predetto capitolo C della

citata Convenzione internazionale, in modo che, in ossequio all' articolo 10 della Costituzione, nella regolamentazione della condizione dello straniero si possa disciplinare l'elettorato in armonia al trattato internazionale ratificato.

Come ricorda il Presidente Emerito della Corte Costituzionale, Prof. Valerio Onida, l'immigrazione nella nostra Costituzione è regolata dall'art. 10, secondo comma "La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità della norme e dei trattati internazionali".

Nel nostro ordinamento lo "statuto costituzionale" degli stranieri è fondato essenzialmente sul diritto internazionale.

La cittadinanza nasce come fattore di eguaglianza. Oggi si pone acutamente il tema della promozione della cittadinanza disgiunta dalla nazionalità. Si tratta di riprendere e sviluppare il Costituzionalismo internazionale sviluppatosi dopo la seconda guerra mondiale nella Carta dei diritti internazionali, nella quale tra i motivi della non discriminazione si prevede "l'origine nazionale".

Di particolare importanza è la Carta dei diritti umani fondamentali dell'Unione Europea, la Carta di Nizza (07-12-2000) che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha assunto lo stesso valore delle altre norme dei trattati.

La nostra Costituzione, soprattutto con le sentenze della Corte Costituzionale, ha regolato le materie dell'immigrazione alla luce dell'art. 2 "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali in cui svolge la sua personalità".

Essa pertanto ha lavorato per estendere a tutti, cittadini e non cittadini, i diritti fondamentali attinenti la dignità umana.

Sin dal 1967 la Corte Costituzionale ha riconosciuto come il principio di eguaglianza sancito nell'art. 3 della Costituzione, seppure riferito ai soli cittadini "Vale per lo straniero quando si tratta di rispettare i diritti fondamentali".

Tra i diritti preclusi fino ad ora dalle sentenze della Corte Costituzionale e dalla Costituzione medesima, vi sono i diritti politici.

Si tratta dunque di impostare una strategia dei diritti e doveri delle persone immigrate che individui:

- **Una sfera dei diritti e dei doveri che attengono alla dignità della persona che sono riconosciuti fin dal momento dell'ingresso indipendentemente dallo stato di regolarità rispetto alle norme del soggiorno. Tra questi devono essere compresi la salute, la tutela della maternità, la tutela dei minori, la tutela giurisdizionale.**
- **Diritti/doveri che sono connessi alla residenza e dunque alla durata della presenza regolare dello straniero nel nostro territorio, al suo radicamento e coinvolgimento nella nostra comunità, anche attraverso il riconoscimento del voto amministrativo e l'acquisto della cittadinanza.**

I diritti e doveri degli immigrati devono essere considerati parte di una nuova strategia della convivenza basata sulla non discriminazione, le pari opportunità, l'integrità della persona, il rispetto delle differenze. Una strategia della convivenza basata sul reciproco riconoscimento e sulla definizione di un orizzonte condiviso di valori. Quelli contenuti nella nostra Costituzione, che devono essere vissuti e proposti come parte integrante della nostra identità ed arricchiti attraverso la interazione e la civile convivenza.

Bisogna allora superare il concetto delle politiche di integrazione come politiche specifiche per gli immigrati ma lavorare per un welfare nuovo ed un nuovo diritto del lavoro che sia comprensivo anche delle peculiarità di cui sono portatori gli immigrati; che siano efficaci ed inclusivi anche perché promuovono l'integrazione degli immigrati. Quest'ultima deve essere considerata ingrediente dello sviluppo e parametro del medesimo.

L'obiettivo è la dignità e la qualità del lavoro per tutti, la scuola interculturale di tutti e per tutti, il welfare delle sicurezze per tutti.

Il nuovo welfare dovrà fondarsi sulle 3 G: generi, genti e generazioni.

Le politiche specifiche (in campo sociale, familiare, scolastico) devono intendersi come parte di “quell’universalismo selettivo” vale a dire l’universalismo che è consapevole che per essere davvero tale deve misurarsi non solo con le diseguaglianze e le disparità ma anche con le differenze.

La peculiarità dei processi di integrazione che sono cresciuti in Italia risiede nel suo welfare locale, nella alleanza che si è realizzata nel corso degli anni, a livello locale, tra enti locali, associazioni di volontariato, scuole, imprese.

Ne è nata e si è sviluppata una via italiana alla convivenza che ha i suoi tratti fondamentali nell’integrazione sociale, nella partecipazione pubblica, nella mescolanza.

Bisogna potenziare questo serbatoio di buone pratiche, sostenere questi processi maturati nell’Italia profonda e sui territori facendole conoscere, proponendole come esempi da seguire all’interno di una “pedagogia dell’esperienza”. In questo quadro è opportuno istituire un Fondo Nazionale per le politiche di convivenza, cofinanziato da Governo, Regioni, Enti locali, imprese, soggetti privati e predisporre, attraverso un Tavolo Regioni-Comuni-Noprofit-soggetti economici, un Piano Nazionale per la civile convivenza.

6. Come già indicato, la riforma deve incidere anche sull’assetto amministrativo. Le gravi carenze rilevate in questi anni nel governo dell’immigrazione, che vanno dagli inaccettabili ritardi nella gestione dei permessi di lavoro all’abbandono degli strumenti di programmazione degli ingressi (documento triennale di programmazione ed assenza delle quote annuali), ripropongono con forza la necessità di affrontare “la questione amministrativa” sottesa al tema dell’immigrazione.

L’obiettivo di perseguire, nel lungo periodo, una nuova politica di selezione degli ingressi, per una immigrazione di qualità, non legata esclusivamente alle esigenze delle fasce più basse del mercato del lavoro, rafforza e rende urgente questa necessità.

Una politica migratoria in grado, almeno in parte, di scegliere l'immigrazione e non solo di subirla, presuppone infatti due caratteristiche allo stato assenti nelle amministrazioni di settore: la capacità di programmazione, e quindi di valutazione dei fabbisogni sociali e del mercato del lavoro; la capacità di valutare preventivamente le caratteristiche personali (livello di formazione, l'idoneità all'inserimento sociale ecc.) degli immigrati.

Anche la sola riattivazione del sistema previsto dalla legge Turco Napolitano, dopo le inerzie dell'ultimo decennio, non appare sufficiente. Come dimostrano le ripetute sanatorie l'amministrazione, allo stato, non solo non dispone delle due capacità indicate, ma neppure è stata in grado di selezionare in base al semplice criterio lavoristico, essendo costretta ad inseguire e ratificare ex post l'incontro tra domanda e offerta di lavoro realizzatasi al di fuori e indipendentemente dalle procedure formalmente previste (ancora basate sulla irrealistica chiamata nominativa di lavoratori che dovrebbero trovarsi nei loro paesi di provenienza).

La riforma amministrativa può essere affrontata su tre diversi livelli di intervento.

Il primo riguarda il riassetto delle competenze a livello centrale. Il sostanziale fallimento del progetto del "grande Ministero del welfare" ha prodotto lo scorporo formale delle competenze del Ministero della salute, e, per il tema che qui interessa, l'abbandono del ruolo di elaborazione e di indirizzo nelle politiche di integrazione.

La situazione appare molto più arretrata rispetto alla fase degli anni 90 del secolo scorso, quando la dialettica tra Ministero dell'interno e Ministero della solidarietà sociale esplicitava la natura duplice, di sicurezza e di integrazione, delle politiche di settore. Ora il Ministero dell'interno appare l'unico dominus della funzione.

Nel quadro attuale appare preferibile riprendere una proposta già avanzata che punta alla istituzione, secondo un modello attuato in vari paesi europei (es Francia e Regno Unito), di un Ministro per le politiche migratorie.

Il suo ruolo dovrebbe essere di coordinamento tra le varie altre amministrazioni, e centrale nella individuazione delle linee di indirizzo e programmazione perseguite dal Governo. Se si sceglie la via (preferibile) di un Ministro senza portafoglio, dovrebbe essere sottolineato il suo legame con la Presidenza del Consiglio, e quindi la capacità di essere diretta emanazione delle politiche del premier in questo settore.

In secondo luogo, sempre a livello centrale, dovrebbe istituirsi una agenzia tecnica in grado di “depoliticizzare” il momento della programmazione degli ingressi, da effettuare soprattutto in base a scelte tecniche e di sostenibilità, e non solo per soddisfare mere esigenze di propaganda politica, come spesso avviene oggi.

L’agenzia, oltre alla ricognizione di questi fattori, dovrebbe essere il centro di impulso per la diffusione delle “best practices” nei vari ambiti delle politiche migratorie, svolgendo una funzione di monitoraggio, di collaborazione e di perseguimento del miglioramento qualitativo dell’attività delle amministrazioni centrali e decentrate.

Il modello formale di riferimento potrebbe essere quello dell’Agenzia per i servizi sanitari regionali, ma l’investimento finanziario e delle risorse umane dovrebbe essere adeguato alla rilevanza del fenomeno migratorio.

Il Ministro per le politiche migratorie dovrebbe essere investito della vigilanza sull’agenzia, che dovrebbe comunque mantenere una sua forte caratteristica di autonomia quale organo tecnico.

7. Infine l’ultima fase della riforma dovrebbe condurre all’approvazione di un Codice delle norme sull’immigrazione. Questa ulteriore delega, con più lunghi tempi di attuazione, dovrebbe condurre all’accorpamento di tutta la legislazione riguardante gli stranieri non comunitari, al fine di garantire coerenza logica, sistematica e lessicale a tutta la normativa emanata e contenuta in diversi testi di legge.

Il raggiungimento di questo obiettivo consente di ribadire che l’immigrazione rappresenta un’area delle funzioni dei poteri pubblici la cui rilevanza “interna” per l’ordinamento italiano rende necessaria la redazione di un codice, così come avviene per i più importanti comparti del diritto, e riveste quindi un carattere simbolico per l’opinione pubblica, al fine di affermare la natura strutturale del fenomeno migratorio. Inoltre, il codice costituisce uno strumento idoneo al fine non secondario di migliorare la qualità del lavoro degli operatori del diritto.