

NOTE PER LA RIFORMA
DEL TESTO UNICO DELL'IMMIGRAZIONE
(SENATO - COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI)

Obiiettivo di questo documento è illustrare le ragioni della riforma del Testo unico sull'immigrazione, all'interno del disegno complessivo che il Governo sta mettendo in atto sul fenomeno migratorio. Nella premessa si descrive il contesto in cui si inserisce la riforma e gli interventi già avviati, successivamente si entra nel merito delle ipotesi di modifica alla legge Bossi-Fini. La questione immigrazione va affrontata con razionalità e con chiarezza: in queste pagine si prova a spiegare come.

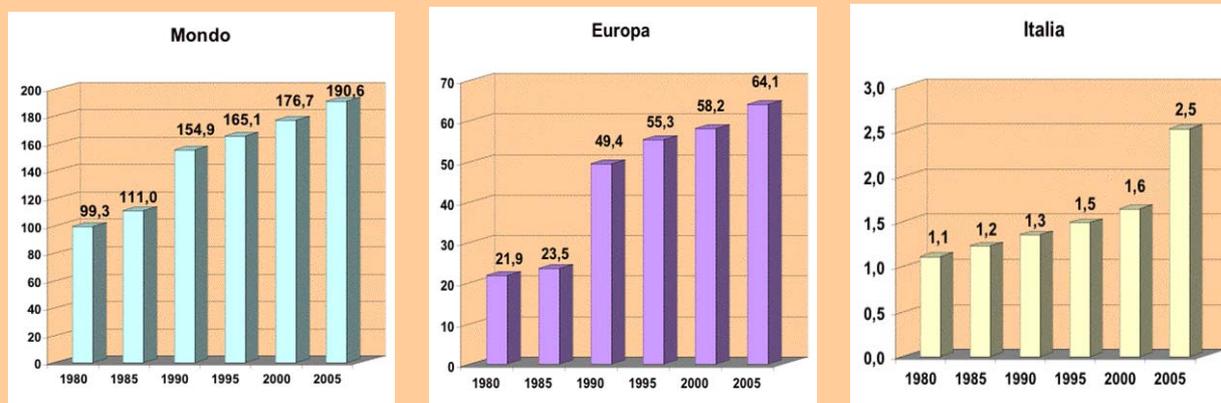
Roma, 27 settembre 2006

PREMESSA: IL CONTESTO

1. Corsa all'Europa: ma non siamo sotto assedio

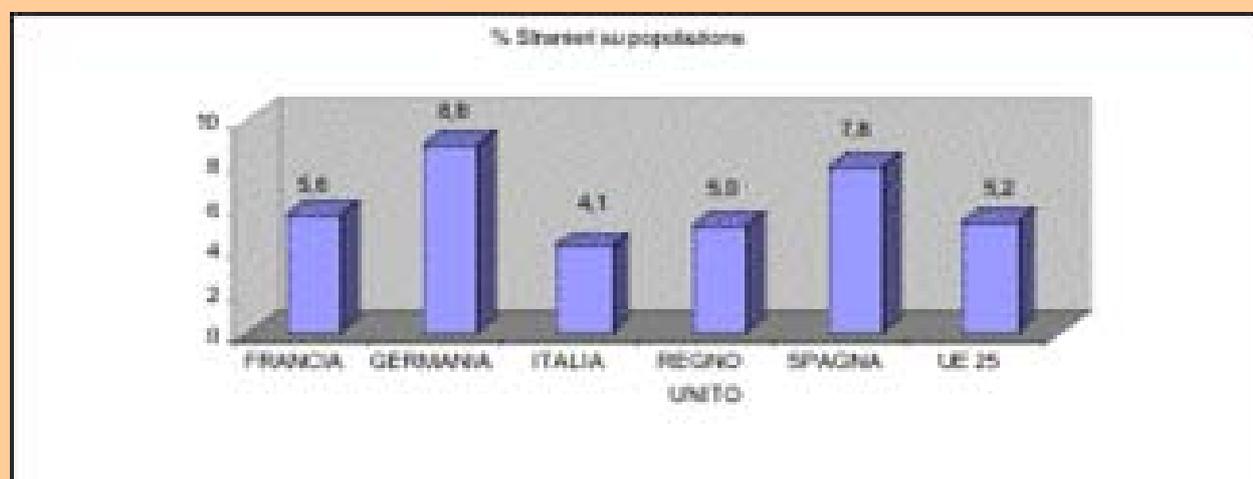
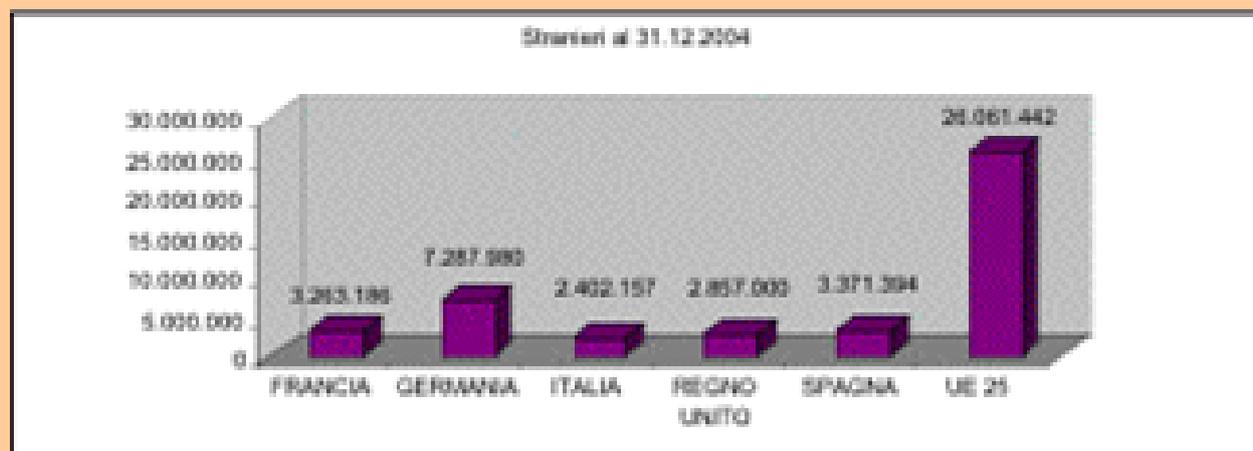
Sono 191 milioni, secondo le stime dell'Onu, gli emigrati nel mondo. Il doppio rispetto al 1960. L'Europa centrale ed occidentale è uno dei luoghi più attrattivi per questi flussi. Oggi i migranti nel vecchio continente sono 64 milioni. E il trend di crescita è già intorno al 2% all'anno, ma è in ulteriore aumento.

MIGRANTI: UN TREND IN CRESCITA (dati in milioni)



L'Italia è tra i Paesi di destinazione e di transito più interessati da questo fenomeno. Ciononostante il nostro è ancora un Paese con una bassa percentuale di immigrati rispetto ad altre nazioni. Sul totale della popolazione abbiamo il 4,1% di stranieri, contro il 5% del Regno Unito, il 5,6% della Francia, il 7,8% della Spagna e l'8,8% della Germania. Quest'anno nelle scuole italiane gli studenti figli di immigrati saranno solo il 4,8% del totale: nel Regno Unito sono il 15%, in Germania il 10% e le nostre imprese, così come le nostre famiglie, hanno un gran bisogno di lavoratori immigrati.

LE PRESENZE STRANIERE: ITALIA SOTTO LA MEDIA UE



Non siamo sotto assedio. Ma abbiamo un gran lavoro da fare per rispondere alle inquietudini degli italiani, per combattere la clandestinità e per favorire un'ordinata integrazione degli immigrati regolari.

L'immigrazione oggi pone grandi problemi, ma offre anche grandi opportunità: tocca a noi attuare una strategia razionale che permetta di risolvere i primi e cogliere le seconde.

2. Opportunità

- In un Paese a bassa natalità come l'Italia l'immigrazione garantisce la necessaria vitalità demografica e contribuisce alla sostenibilità del sistema pensionistico.
- I lavoratori immigrati sono una risorsa fondamentale per le nostre imprese e le nostre famiglie. Tutte le analisi economiche concordano sul fatto che l'immigrazione produce sviluppo e non toglie lavoro ai residenti.
- L'immigrazione di alto livello professionale, in particolare, è uno strumento essenziale di competitività.

3. Problemi

- Un Paese di contenuta dimensione geografica e di intenso popolamento come è l'Italia ha una ricettività inevitabilmente limitata.

"Il fenomeno dell'immigrazione va regolato. L'Europa e l'Italia hanno una limitata capacità di accoglimento. Noi non abbiamo né gli spazi né le risorse naturali dei grandi paesi d'oltreoceano".

Carlo Azeglio Ciampi. 16 maggio 2002

- La forte pressione immigratoria, in assenza di un canale di sbocco regolare, si traduce in un alto livello di clandestinità, rendendo più difficile l'integrazione e alimentando l'allarme sociale.
- L'alta domanda di lavoratori stranieri, da parte delle famiglie e delle imprese italiane, oggi trova risposte soprattutto sul mercato nero e non incontra una manodopera qualificata.
- Le espulsioni sono difficilmente eseguibili rendendo, tra l'altro, più problematica la questione dei Cpt.
- I flussi migratori gestiti dalle organizzazioni criminali mettono sotto pressione il sistema dell'accoglienza, intralciano il riconoscimento del diritto d'asilo e si trasformano troppo spesso in vere e proprie tragedie.

LA LEGGE BOSSI-FINI

La legge Bossi-Fini non ha risolto questi problemi e si è dimostrata inadeguata a raggiungere i suoi stessi obiettivi.

1. Il contratto di soggiorno si è tradotto – come testimoniano le file di immigrati alle Poste – in periodiche regolarizzazioni e ha finito per favorire quell'immigrazione illegale che si proponeva di contrastare. Questo perché il modo in cui regola l'assunzione all'estero non è realistico per il personale non qualificato: nessuna famiglia assume una baby-sitter senza averla prima almeno conosciuta.
2. Il meccanismo delle espulsioni, sulla carta molto severo, si è rivelato di fatto inefficace, soprattutto in relazione ai problemi di identificazione.
3. Il permesso di soggiorno rigidamente legato alla durata del contratto di lavoro, in presenza di un gran numero di contratti a termine di breve o brevissima durata, produce inefficienze sia per l'immigrato che per il datore di lavoro e favorisce il passaggio alla clandestinità degli immigrati che perdono il lavoro.

4. La strategia del Governo

Davanti a una questione così complessa il Governo sta mettendo in atto una strategia fatta di tanti tasselli legati da un obiettivo di fondo: **governare in modo razionale l'immigrazione regolare, favorire l'integrazione e scoraggiare l'immigrazione irregolare.**

Di questa azione fanno parte provvedimenti importanti già impostati per riportare l'Italia nel contesto europeo: lo schema di decreto sui ricongiungimenti familiari, quello per la carta di lungo-soggiorno, il disegno di legge sulla cittadinanza. E' stata inoltre avviata la collaborazione in sede comunitaria per affrontare l'emergenza degli sbarchi e per rilanciare il dialogo con i Paesi di provenienza. L'immigrazione è una questione che interessa l'intera Europa: per affrontarla serve tutta la sua forza politica ed economica.

✓ ✓ **I ricongiungimenti familiari.** Questo schema di decreto attua una direttiva europea del 2003 in materia di ricongiungimenti. La nuova disciplina incide su alcune condizioni che limitavano o appesantivano ingiustificatamente l'esercizio

del diritto. Non è più prevista, per esempio, per i figli minori la condizione di familiari “a carico”, potendosi evidentemente considerare implicito tale requisito. Quanto al ricongiungimento con i genitori non è più necessario dimostrare che questi non hanno altri figli in patria, va dimostrato che non hanno un “adeguato sostegno familiare nel Paese di origine”. Chi viene in Italia per assistere un minore, poi, potrà esercitare un’attività lavorativa. Anche i rifugiati, infine, potranno avvalersi del ricongiungimento sulla base di queste norme.

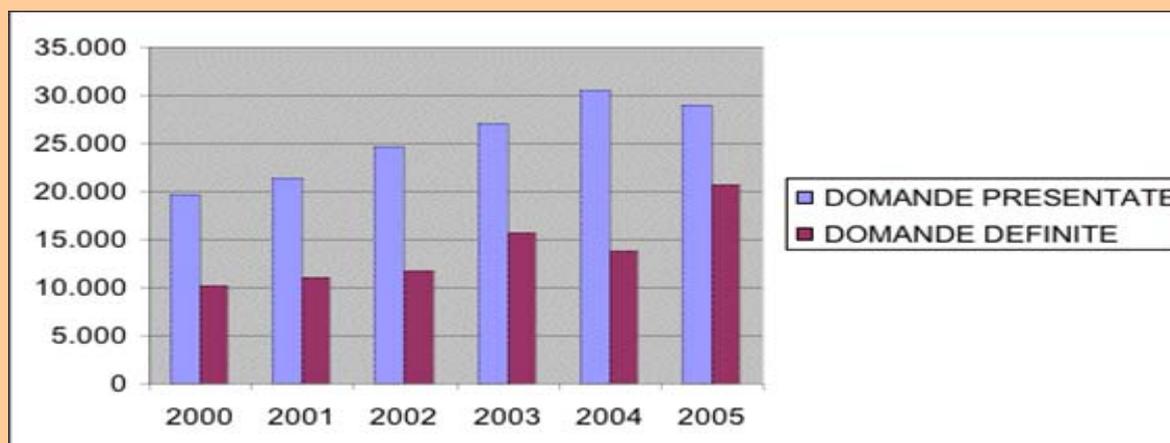
✓ ✓ **La carta di soggiorno.** Ancora uno schema di decreto, ancora l’attuazione di una direttiva europea del 2003. Il requisito minimo per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo viene fissato in cinque anni di permesso di soggiorno, contro i sei della vecchia disciplina. La Carta per soggiornanti di lungo periodo è a tempo indeterminato ed è rilasciata entro 90 giorni dalla richiesta. Vengono esclusi dal riconoscimento dello status gli stranieri pericolosi per la sicurezza pubblica.

✓ ✓ **Il disegno di legge sulla cittadinanza.** In Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti si può ottenere la cittadinanza dopo cinque anni di residenza. In Germania dopo otto. In Italia oggi il requisito richiesto è di 10 anni. Siamo fuori dai parametri europei. Anche per questo il Governo ha ritenuto di varare un disegno di legge che porta quel requisito a cinque anni, cinque anni di residenza legale e senza interruzioni, accompagnandolo, per gli adulti, a un accertamento dell’intervenuta integrazione. Sarà italiano, poi, anche il bambino che nasce da genitori stranieri in Italia da almeno cinque anni.

CITTADINANZA ITALIANA

Statistiche anni 2000-2005

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| DOMANDE PRESENTATE | 19.712 | 21.376 | 24.605 | 27.093 | 30.597 | 29.010 |
| DOMANDE DEFINITE | 10.243 | 11.110 | 11.736 | 15.665 | 13.723 | 20.766 |



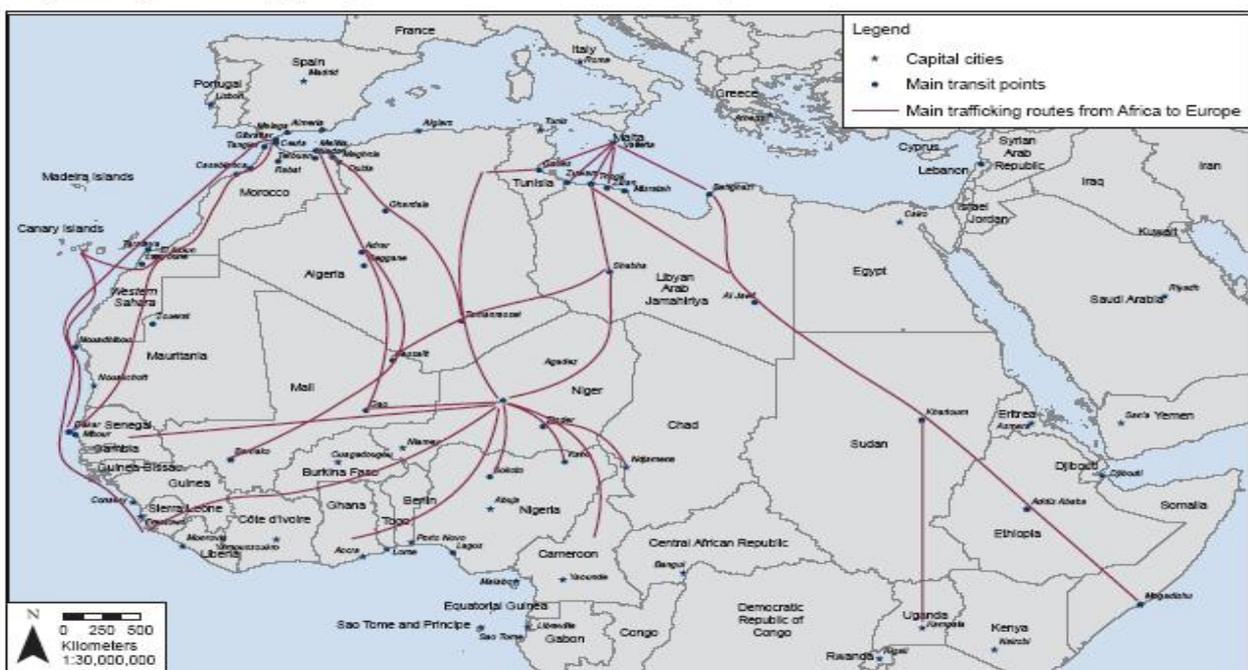
Siamo ben consapevoli che la cittadinanza da sola non risolve tutti i problemi dell'integrazione, ma certamente può aiutare a farlo. Soprattutto se la sua attribuzione è comunque subordinata, come previsto dal Ddl del Governo, alla "verifica della reale integrazione linguistica e sociale dello straniero nel territorio dello Stato". E noi contiamo molto su un approfondito dibattito in Parlamento, e non solo, per mettere a punto le modalità e i contenuti di questa verifica.

EMERGENZA SBARCHI: UN PIANO EUROPEO

Nei primi otto mesi del 2006 gli immigrati sbarcati in Italia sono stati 14mila. Sono il 17% in più circa rispetto al 2005. Il trend di crescita rispetto al 2005, quando erano quasi raddoppiati rispetto al 2004, è in netto calo. Ma resta la tendenza progressiva all'aumento. E c'è chi è messo peggio di noi. La Spagna, per esempio, dove dall'inizio dell'anno sono già sbarcati oltre 20mila clandestini, 5mila solo ad agosto.

Sono flussi insostenibili. Soprattutto perché questi viaggi si trasformano molto spesso in intollerabili tragedie. Poco meno di un anno fa l'allora ministro dell'Interno, Giuseppe Pisanu, aveva parlato in Parlamento di "questione epocale". Aveva ragione: siamo di fronte a una questione epocale. Ma è una questione che riguarda, oltre l'Italia e la Spagna, l'intera Europa. E' in Europa, infatti, che le migliaia di disperati che sbarcano sulle nostre coste vogliono arrivare. Passano da Lampedusa o dalle Canarie, ma poi spesso puntano alla Germania, alla Francia, ai Paesi Nordici.

Map 1: Migrant smuggling routes from Africa to Europe



Note: The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.

Per questa ragione, prima ancora che per la solidarietà interna dovuta ai suoi membri più esposti, l'Europa ha interesse a intervenire attivamente per trovare soluzioni adeguate. E questa per noi è una grande opportunità: solo l'Europa, infatti, ha un peso politico ed economico sufficiente ad affrontare una questione così rilevante.

L'Italia, certamente, con le sue forze può e deve fare una politica razionale di ingressi regolari che scoraggi la clandestinità, può e deve far capire al mondo che le sue porte non sono spalancate a chiunque, può e deve lottare contro il lavoro nero, può e deve contrastare le organizzazioni criminali che anche sul nostro territorio gestiscono il traffico d'uomini. Può fare tutto questo e ha cominciato a farlo. Ma è solo con l'Europa che potrà mettere in atto politiche tanto vaste da poter incidere in modo strutturale sul fenomeno.

E' sulla base di queste considerazioni che il Governo ha messo l'Europa al centro della sua strategia, riuscendo a portare il tema immigrazione in cima all'agenda continentale. La missione Frontex in agosto a Lampedusa, l'intesa europea sul pattugliamento congiunto del Mediterraneo centrale e il coinvolgimento di Bruxelles nel dialogo con la Libia sono alcuni primi risultati. Ma le prossime settimane e i prossimi mesi saranno determinanti per raggiungere i due obiettivi principali cui stiamo lavorando.

Il primo è l'intesa tra la Ue e la Libia per collaborare al contrasto dei flussi che passano per il territorio e per permettere la partenza del pattugliamento congiunto europeo a ridosso delle coste nordafricane. Su questo il commissario europeo Franco Frattini sta lavorando in stretto contatto con il Governo italiano e con altri.

Il secondo è un obiettivo a più ampio raggio. E' evidente a tutti che la questione dei flussi migratori dall'Africa all'Europa non si potrà risolvere solo con i controlli alle frontiere. Ci sono, alla base, problemi economici e sociali di dimensioni enormi, sui quali bisogna cominciare ad agire in modo incisivo. In questo senso l'Italia punta a un vertice, da tenersi al più presto, al massimo livello tra i Paesi della Ue e quelli dell'Unione africana. Un vertice al quale l'Europa dovrebbe arrivare con un pacchetto ampio fatto di aiuti allo sviluppo, di promozione di impresa, di investimenti, di delocalizzazioni e così via. Se non aiuteremo l'Egitto, il Marocco, l'Eritrea a dare un futuro ai loro figli, questi continueranno ad emigrare e a cercare un futuro salendo su una qualche barcaccia diretta verso l'Europa.

“L’immigrazione illegale è un problema europeo che richiede uno sforzo europeo. E’ una priorità nell’agenda della Commissione”. José Manuel Barroso, 7 settembre 2006

“La questione dei flussi di migranti dall’Africa è legata allo sviluppo dell’Africa. E’ questo il problema che dobbiamo risolvere”. Jacques Chirac, 14 luglio 2006

LA RIFORMA DEL TESTO UNICO

1. Gli obiettivi

All'interno di questa strategia più complessiva si colloca la riforma del Testo unico sull'immigrazione: sarà questo il tassello determinante per la tenuta dell'intera struttura. La logica che ispirerà tutte le modifiche, anche in questo caso, è quella di governare in modo razionale l'immigrazione regolare, promuovere l'integrazione e scoraggiare l'illegalità. La nuova legge dovrà:

- **Favorire l'incontro "regolare" tra la domanda e l'offerta di lavoro straniero, rendendo il collegamento tra soggiorno e impiego più realistico e rispondente alle esigenze delle nostre imprese e delle nostre famiglie.**
- **Creare una corsia preferenziale per l'accesso di lavoratori qualificati;**
- **Rendere più efficace il meccanismo delle espulsioni incentivando la collaborazione dell'immigrato.**
- **Adeguare la durata del permesso di soggiorno alla realtà del mondo del lavoro e renderne meno gravosi per l'Amministrazione e per l'immigrato i procedimenti di rinnovo.**

2. Gli ingressi

I flussi. Per governare in modo razionale l'immigrazione si intende innanzitutto rendere triennale la programmazione delle quote massime di stranieri da ammettere ogni anno sul territorio nazionale. Il decreto flussi, dunque, da annuale diventerà triennale.

In questo modo:

1. si avrà una programmazione più realistica e corrispondente alle necessità di medio-lungo periodo;
2. si darà maggiore chiarezza alle imprese e alle famiglie interessate all'impiego di manodopera straniera;

3. si aiuteranno le amministrazioni coinvolte a semplificare le procedure e i moduli organizzativi necessari;
4. si permetterà agli stranieri interessati di pianificare realisticamente un loro futuro da lavoratori in Italia.

La flessibilità del sistema sarà comunque garantita dalla possibilità di revisione annuale dei flussi attraverso una procedura snella. Il Presidente del Consiglio dei ministri potrà infatti emanare singoli provvedimenti di adeguamento delle quote, aumentandole ma anche riducendole, dopo aver consultato il Comitato per il coordinamento e il monitoraggio.

E' particolarmente importante che la determinazione dei flussi sia il più possibile adeguata alle mutevoli realtà economiche e sociali. In questo senso il Comitato sarà integrato con i rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché degli enti e delle associazioni operanti nel settore dell'immigrazione. Ma, soprattutto, sarà importante dare un nuovo slancio al flusso informativo che dai territori deve arrivare al Governo: in questo senso un ruolo più attivo potrebbe essere attribuito alle Regioni, soprattutto a quelle che organizzano all'estero programmi di istruzione e formazione professionale; e potrebbero essere valorizzate le analisi dei Consigli territoriali dell'immigrazione, dove sono rappresentate, oltre alle amministrazioni locali, anche le associazioni datoriali, dei lavoratori e dei cittadini stranieri, le Camere di commercio e il volontariato.

In questo contesto, nel definire le quote di lavoratori da assegnare ad ogni Regione, si potrebbe tener conto anche dell'impegno profuso dai rispettivi territori negli investimenti in programmi di istruzione e formazione professionale nei Paesi di origine.

I talenti. Per essere competitivo, oggi, un Paese deve partecipare alla circolazione mondiale del sapere. Questo vale tanto più per l'Italia, che è agli ultimi posti tra gli Stati più industrializzati nei settori della ricerca e delle innovazioni tecnologiche. Per questa ragione la riforma introdurrà un canale privilegiato per l'immigrazione di lavoratori altamente qualificati.

L'articolo 27 dell'attuale legge non basta. I talenti nei campi della ricerca e della scienza, della cultura e dell'arte, dell'imprenditoria, dello spettacolo e dello sport saranno ulteriormente agevolati nell'ingresso e nel soggiorno del nostro Paese, al di fuori delle quote fissate per i flussi.

In particolare sarà introdotta la concessione "veloce" di un permesso di soggiorno aperto della durata massima di cinque anni. Così come un regime speciale – da definire con il ministero degli Esteri - in materia di visto, con la possibilità per le

imprese multinazionali o per istituzioni come le università di fare da garante per la figura professionale altamente specializzata da impiegare in Italia.

“Volevo assumere un ricercatore da un’università americana, però di nazionalità peruviana. Dopo tanto brigare, e dopo aver spedito anche una lettera all’ex ministro del Welfare, Roberto Maroni, ho dovuto abbandonare l’idea. Per le regole della Bossi-Fini non sono riuscito a farlo entrare”.

Massimo Calearo, presidente di Federmeccanica. 10 agosto 2006.

I lavoratori generici. La chiamata per conoscenza diretta prevista dal contratto di soggiorno della legge Bossi-Fini, in assenza di altri canali di reclutamento, ha penalizzato l’immigrazione regolare favorendo quella clandestina, con la successiva regolarizzazione di fatto dei lavoratori attraverso le quote annuali. E’ un sistema non realistico che va superato.

Questo non vuol dire aprire le porte a tutti. Va infatti mantenuto il rapporto tra ingresso e lavoro. Ma per incentivare l’immigrazione regolare e scoraggiare quella illegale, quel rapporto va reso più realistico attraverso il ricorso a una pluralità di strumenti.

La possibilità della chiamata per conoscenza diretta resterà, ma insieme con il ministero degli Esteri e quello del Lavoro andrà messo a punto un sistema di liste presso le nostre rappresentanze diplomatiche adeguatamente attrezzate a tal fine. Si introdurrebbe così una sorta di collocamento all’estero per lavoratori stranieri. Un modo per favorire l’incontro, altrimenti difficile, tra la domanda di lavoro in Italia e l’offerta di lavoro all’estero.

Nella formazione della graduatoria potrà costituire titolo di preferenza, oltre all’anzianità di iscrizione, l’aver frequentato corsi di formazione al lavoro organizzati da istituzioni, enti e associazioni italiani, o anche stranieri, nei Paesi di provenienza.

L’ESEMPIO

La Regione Friuli Venezia Giulia ha varato il 31 agosto scorso un progetto di formazione di manodopera nei Paesi d’origine degli extracomunitari. La Giunta regionale ha infatti approvato uno stanziamento di 375mila euro per quattro progetti di corsi professionali e linguistici. In particolare, vengono individuati tre profili professionali: assistenti alla persona (le così dette «badanti»), per le quali sono stati stanziati 176 mila euro per corsi in Moldavia; lavoratori edili in Serbia (79 mila euro) e Romania (39 mila); e, infine, operai metalmeccanici in Bosnia Erzegovina (79 mila euro). Si tratta di fondi propri ai quali si aggiungono assegnazioni indirizzate alla Regione dal ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Le liste, ove possibile suddivise per qualifiche o mansioni, saranno rese note mediante pubblicazione sui siti internet delle rappresentanze consolari.

Il carattere informatico del sistema farà in modo che i dati raccolti dai consolati possano anche essere aggregati in un'unica graduatoria e consultati, presso lo Sportello unico per l'immigrazione, dai datori di lavoro che intendono assumere.

Sarà in tal modo possibile avanzare sia richieste nominative che numeriche, dal momento che la graduatoria unica garantirà il rispetto dei criteri di imparzialità cui deve essere improntato il sistema.

I datori di lavoro potranno dunque avanzare le loro richieste direttamente agli uffici per l'immigrazione, ma potranno anche rivolgersi, per le loro esigenze di manodopera non individuata, ai soggetti abilitati a svolgere il ruolo di garante.

Lo sponsor. Sempre nell'ottica di favorire l'incontro per vie legali tra domanda e offerta di lavoro, infatti, il Governo intende ricorrere alla figura dello sponsor. Si consentirà in tal modo, da un lato, allo straniero di entrare regolarmente in Italia per cercare lavoro (sempre, nota bene, nell'ambito delle quote previste dalla programmazione sui flussi); dall'altro, al datore di lavoro italiano di assumere dopo aver impiegato in prova il lavoratore.

Il modello di riferimento è quello ipotizzato nel libro bianco sull'immigrazione del Governo inglese. Un modello nuovo, più improntato a criteri di garanzia oltre che di solidarietà, rispetto allo sponsor introdotto con la legge 40 del 1998. Per evitare gli usi strumentali e le distorsioni registrate nella precedente esperienza italiana, infatti, il ruolo di sponsor è stato pensato per enti e organismi istituzionali, come le Regioni e gli Enti locali, per le associazioni imprenditoriali e professionali, per quelle sindacali e per gli istituti di patronato.

“L'Associazione industriali di Treviso si è già impegnata in questo senso. Ma con estrema difficoltà. Per portare a Treviso 30 ragazzi cinesi a fare un master e uno stage aziendale di 12 mesi siamo dovuti ricorrere alle amicizie per superare gli immani ostacoli burocratici. Siamo pronti a fare la nostra parte. Potrebbe funzionare per realizzare progetti strutturali di immigrazione, con una visione a medio-lungo termine”.

Andrea Tomat, presidente di Assindustria Treviso. 19 agosto 2006

La nuova procedura funzionerebbe così:

✓ ✓ **Partiamo dall'imprenditore che deve assumere un lavoratore straniero. In base alla nuova disciplina avrà davanti a sé due strade:** farlo autonomamente e allora provvedere direttamente alla richiesta e alle pratiche conseguenti; oppure affidarsi a uno sponsor, che gli semplificherà l'iter burocratico e lo aiuterà nella scelta del lavoratore.

✓ ✓ **Il garante, da parte sua, acquisita la domanda dei datori di lavoro (o facendosi carico preventivamente dell'esigenza di manodopera a livello locale), inoltra allo Sportello unico per l'immigrazione la richiesta di nulla osta all'ingresso "per l'inserimento nel mercato del lavoro" di stranieri iscritti nelle liste. Alla domanda si dovranno comprensibilmente accompagnare garanzie bancarie o equivalenti per l'assicurazione obbligatoria al servizio sanitario nazionale, per la prestazione di mezzi di sussistenza, per il contributo da versare a un nuovo Fondo nazionale rimpatri.**

✓ ✓ **Lo Sportello unico per l'immigrazione definisce il procedimento** e, in caso positivo, rilascia allo straniero richiesto dallo sponsor un "permesso di soggiorno per inserimento nel mercato del lavoro" di durata annuale.

✓ ✓ **Lo sponsor, a questo punto, affida il lavoratore in prova all'imprenditore.** Se al termine di questo periodo il rapporto di lavoro sarà definito con un'assunzione, il "permesso per inserimento" di cui gode l'immigrato sarà convertito in permesso di soggiorno per lavoro subordinato. Altrimenti il lavoratore torna sotto la garanzia dello sponsor, che potrà aiutarlo a trovare un altro lavoro.

✓ ✓ **Dopo un anno, se il permesso per l'inserimento non sarà stato convertito, lo straniero dovrà lasciare il territorio nazionale, pena l'espulsione.**

E' anche ipotizzabile inserire tra i compiti dello sponsor quello di prevedere corsi di formazione o periodi di tirocinio per lo straniero che non ha ancora trovato un lavoro.

I visti. L'obbligo del visto per entrare in Italia è regolato da accordi internazionali. In sede europea è allo studio un Regolamento che riunisce e razionalizza la vigente normativa comunitaria in materia. In sede nazionale, però, si può fare molto per rendere le procedure per l'ottenimento del visto più semplici e ragionevoli.

Saranno semplificate le richieste presso le sedi consolari. La documentazione da presentare sarà più snella e più facilmente identificabile. Le domande per soggiorni molto brevi avranno poi una procedura accelerata.

Un canale agevolato, anche in questo caso, dovrà essere individuato per i lavoratori altamente qualificati. Imprese multinazionali o istituzioni come le università potrebbero, come si è detto, avere la possibilità di fare da garante per il loro dirigente o per il docente che deve venire a lavorare o insegnare in sedi italiane per periodi limitati.

In materia di visti l'Italia è anche impegnata in sede europea a favorire i Centri comuni per l'introduzione delle domande di visto e, più in generale, le sinergie collegate alla creazione del Sistema d'informazione visti (Vis).

3. Il soggiorno

Soggiorni brevi. Innanzitutto si interverrà sui soggiorni brevi, cioè quelli di durata inferiore ai 90 giorni. Anche perché sull'Italia grava, a questo proposito, una procedura di infrazione della Commissione europea.

| TITOLARI DI PERMESSO DI SOGGIORNO | | | |
|--|--------------|---------|------------------|
| <i>(dati al 31-7-2006)</i> | | | |
| NAZIONALITA' | SESSO | | TOTALE |
| ROMANIA | F | 131.039 | 244.476 |
| | M | 113.437 | |
| ALBANIA | F | 102.557 | 235.915 |
| | M | 133.358 | |
| MAROCCO | F | 82.365 | 223.978 |
| | M | 141.613 | |
| CINA POPOLARE | F | 47.437 | 101.995 |
| | M | 54.558 | |
| UCRAINA | F | 83.051 | 99.120 |
| | M | 16.069 | |
| FILIPPINE | F | 44.482 | 71.387 |
| | M | 26.905 | |
| TUNISIA | F | 16.455 | 57.592 |
| | M | 41.137 | |
| INDIA | F | 18.409 | 48.484 |
| | M | 30.075 | |
| PERU' | F | 30.287 | 47.035 |
| | M | 16.748 | |
| EGITTO | F | 9.513 | 45.873 |
| | M | 36.360 | |
| SENEGAL | F | 5.622 | 43.324 |
| | M | 37.702 | |
| ECUADOR | F | 26.557 | 41.389 |
| | M | 14.832 | |
| MOLDAVIA | F | 27.540 | 40.592 |
| | M | 13.052 | |
| SRI LANKA | F | 17.236 | 40.158 |
| | M | 22.922 | |
| MACEDONIA | F | 14.983 | 38.389 |
| | M | 23.406 | |
| SERBIA-MONTENEGRO | F | 16.709 | 37.426 |
| | M | 20.717 | |
| BANGLADESH | F | 8.930 | 34.935 |
| | M | 26.005 | |
| PAKISTAN | F | 7.223 | 32.056 |
| | M | 24.833 | |
| BRASILE | F | 20.423 | 28.744 |
| | M | 8.321 | |
| ALTRI | | | 594.023 |
| TOTALE | | | 2.106.891 |

Si prevede perciò, in conformità alla normativa comunitaria, l'eliminazione del permesso di soggiorno per tali tipologie di ingressi. In tal modo si alleggeriranno gli interessati e lo Stato da procedure burocratiche eccessive vista la tipologia del soggiorno.

Le esigenze di sicurezza interna potranno essere garantite da una semplice "dichiarazione di presenza" - un istituto già adottato da altri Stati - che lo straniero rende all'ufficio di polizia di frontiera oppure, entro alcuni giorni dall'ingresso, al questore della Provincia in cui lo straniero si trova. Potrà invece essere abolita la comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza da parte dei datori di lavoro o degli ospitanti, un ulteriore alleggerimento burocratico.

Un permesso "amico". La semplificazione farà da guida anche alla riforma più complessiva del permesso di soggiorno. Oggi l'insieme delle norme e delle procedure risultano inutilmente penalizzanti per l'immigrato, così come per l'amministrazione - che è in gravissima difficoltà per gli accresciuti carichi burocratici - e per il datore di lavoro.

Prevedere permessi tanto brevi quanto la durata dei contratti a tempo via via rinnovati dalle nostre imprese significa solo mettere l'immigrato davanti a un inutile percorso a ostacoli e l'amministrazione davanti a un aggravio di procedure che assorbe tempo, risorse e personale. Così come lasciare senza diritti l'immigrato in attesa di rinnovo per la sola ragione della lentezza dell'amministrazione a sbrigare la sua pratica è una violazione inaccettabile.

"Il metodo seguito dalla Bossi-Fini è fonte di inutili vessazioni per l'immigrato e il suo datore di lavoro e spinge verso l'irregolarità. Ogni qualvolta l'immigrato cambia lavoro (succede in media due volte all'anno) viene costretto a vivere in un limbo, senza diritti e doveri, oppure deve tornare nel Paese d'origine con costi elevati anche per la nostra economia. Si finisce per spingere i lavoratori più qualificati a tornare nel Paese d'origine lasciando da noi una manodopera meno istruita e obbligata all'irregolarità".

Tito Boeri. La voce.info 24 luglio 2006

Su queste incongruenze si interverrà con una pluralità di interventi:

- • Innanzitutto sarà allungata la durata dei permessi di soggiorno. Quelli legati a lavori a tempo determinato potrebbero essere rilasciati per uno o due anni (non, come avviene oggi, per una durata pari a quella del relativo contratto di lavoro); quelli rilasciati per contratti a tempo indeterminato potrebbero invece durare tre anni (oggi sono due).
- Il rinnovo del permesso, considerando che lo straniero ha ormai trovato inserimento nella nostra società, potrebbe essere rilasciato per un periodo pari al doppio di quello previsto per il primo rilascio.

- In attesa del rinnovo, poi, va prevista una norma che sancisca in modo esplicito la perdurante validità del permesso di soggiorno scaduto, se la domanda è stata fatta entro i termini previsti.
- I termini attualmente previsti per la richiesta del rinnovo possono essere unificati per tutti i permessi di soggiorno in un unico termine di sessanta giorni.

Più tempo per cercare un nuovo lavoro. Un ulteriore capitolo da modificare è quello della disciplina del “permesso di soggiorno per attesa occupazione”. Oggi lo straniero che perde il posto di lavoro, anche in seguito alle proprie dimissioni, può restare iscritto ai centri per l’impiego solo per il periodo di restante validità del permesso o comunque al massimo per sei mesi.

E’ un tempo troppo ridotto per la ricerca di un nuovo lavoro, che pone l’immigrato davanti alla difficile alternativa tra lasciare improvvisamente l’Italia, dove aveva vissuto fino a poco prima da lavoratore regolare, o passare in clandestinità. Una scelta che spesso ricade sulla seconda ipotesi. E così quel tempo così ristretto finisce per produrre l’unico effetto di trasformare in clandestino un immigrato fino a quel momento regolare.

E’ utile dunque estendere a un anno il tempo in cui l’immigrato che perde il posto di lavoro resta iscritto ai centri per l’impiego. Tale permesso, poi, sarà rinnovato per un altro anno se lo straniero dimostra di disporre di un reddito annuo non inferiore all’importo dell’assegno sociale. Qualora, infine, lo straniero usufruisca di uno degli istituti previsti in materia di ammortizzatori sociali, il permesso di soggiorno potrebbe essere rinnovato per lo stesso periodo.

Ci sono poi i permessi premiali, oggi previsti a beneficio degli immigrati che denunciano un numero molto limitato di gravi reati a loro danno, che dovranno essere estesi ad altri campi, in primis ai reati in tema di lavoro, per intervenire con più efficacia sullo sfruttamento, che è a volte vero e proprio asservimento, purtroppo presente nella nostra economia sommersa.

4. Le espulsioni

Più collaborazione per espulsioni effettive. Uno dei principali problemi dell'attuale sistema è la difficoltà a rendere effettive le espulsioni, sia quelle amministrative disposte dal Ministro dell'Interno e dal Prefetto, sia quelle disposte dal giudice in relazione a reati. E' un problema che condividiamo con gli altri Paesi europei e che è legato, soprattutto, alla difficoltà di identificare l'immigrato accertandone la nazionalità (il rimpatrio può essere effettuato solo nel Paese d'origine) e alla mancata collaborazione al rimpatrio di molti dei Paesi di origine.

IL REBUS

Un caso frequente è quello dell'immigrato clandestino che viene fermato, riceve il decreto di espulsione, ma non può essere materialmente allontanato perché se ne ignora la nazione d'origine. L'immigrato viene dunque portato in un Cpt per l'identificazione, ma dopo 60 giorni spesso viene rilasciato senza che l'identificazione sia stata possibile e gli si ordina di allontanarsi dal territorio nazionale. Se l'immigrato resta in Italia in clandestinità, può accadere che successivamente venga fermato e arrestato per non aver dato seguito al decreto di espulsione. Scontata la pena dovrebbe essere espulso ma, se nel frattempo non è intervenuta qualche novità per l'identificazione, si ricomincia daccapo. E se, come ha detto la Cassazione, non si può ricominciare tutto daccapo, che si fa? Niente, perché niente si può fare. E il clandestino alla fine è libero di circolare per l'Italia. Così si affollano le carceri italiane di immigrati, si ingolfano i Cpt, si impegnano le forze dell'ordine in uno sforzo estenuante, ma tutto risulta inutile.

Per rendere effettive le espulsioni, allora, va ricercata il più possibile la collaborazione dell'immigrato. Avvalendosi anche di quanto previsto in Francia, si introdurranno quindi programmi specifici di "rimpatrio volontario e assistito", ai quali potranno accedere gli immigrati che collaborano alla propria identificazione, compresi i clandestini più ostici, se l'interesse prioritario è quello di allontanarli effettivamente dall'Italia. Si ritiene in questo modo di poter migliorare i tassi di identificazione, anticipando quanto è ora in fase di gestazione in ambito europeo.

Il Fondo rimpatri. L'istituto cardine su cui si punta per il nuovo sistema è quello che si potrebbe chiamare il Fondo nazionale rimpatri, destinato a finanziare i programmi di rimpatrio volontario e assistito. Un Fondo che sarà alimentato con i contributi dei datori di lavoro che assumono immigrati e dei garanti che svolgono la funzione di sponsor. Possibile anche - come si è appena detto - l'accesso a fondi europei.

Il reingresso. Per ottenere la collaborazione dell'immigrato si potrà introdurre anche un sistema premiale fondato sulla riduzione dei tempi del divieto di reingresso in Italia. Ai fini di questa riduzione, peraltro, non potrà non pesare la maggiore o minore gravità delle violazioni per le quali è disposto il rimpatrio. E a tutela di possibili ricorsi strumentali all'istituto potrebbe essere, qui sì, rafforzata la sanzione penale e comunque prevista l'impossibilità di accedere nuovamente al programma.

Sanzioni credibili. Va comunque ribadita la necessità di garantire l'esistenza di un apparato sanzionatorio efficace e credibile: lo impongono giuste finalità deterrenti e gli impegni in sede europea. E' richiesta, tuttavia, una revisione delle sanzioni di natura penale previste per l'inottemperanza dell'ordine di allontanamento del Questore, anche alla luce delle sentenze in materia della Corte costituzionale e della Cassazione. E il principio generale da seguire dovrebbe essere quello di ricondurre questi reati e la loro trattazione, oggi configurati come una sorta di diritto speciale aggravato, alla sistematica del codice penale e di quello di procedura penale.

Accordi di riammissione. Cruciale è l'azione che va fatta sugli accordi di riammissione. Dobbiamo lavorare affinché si allarghi il numero dei Paesi con cui collaboriamo e dobbiamo rendere effettivamente funzionanti gli accordi già esistenti. In questo senso abbiamo già chiesto che sia l'Europa a stabilire il principio per cui aiuti e immigrazione legale per ogni singolo Paese siano legati all'esistenza di un accordo di riammissione.

-
-

5. I Centri di permanenza temporanea e assistita

Un nuovo sistema di espulsioni e di rimpatri, che distingua nettamente fra i soggetti effettivamente pericolosi e quanti hanno magari violato soltanto la durata del loro permesso di soggiorno, aiuterebbe anche a depotenziare la questione dei Centri di permanenza temporanea e assistita. Il trattenimento in Centri a carattere detentivo non sarebbe infatti, come avviene ora, conseguenza automatica del decreto di espulsione, ma riguarderebbe solo i casi di accertata pericolosità sociale.

In questo modo si avrebbe una netta riduzione dei soggetti trattenuti nei Centri e un cambio della stessa missione di questi ultimi. Considerando anche un sostanziale adeguamento strutturale dei Cpta, conforme alle nuove esigenze e alle indicazioni che potranno venire dalla Commissione De Mistura, si potrebbe così davvero considerare "superata" l'esperienza dei Centri come li abbiamo conosciuti finora.

LA COMMISSIONE DE MISTURA

Insediata lo scorso 6 luglio, la Commissione De Mistura ha il compito di verificare la realtà dei Centri di permanenza temporanea e di accoglienza attraverso un'approfondita indagine della durata di sei mesi. La presiede l'ambasciatore dell'Onu Staffan De Mistura e tra i suoi componenti figurano esponenti delle associazioni non governative che lavorano nel settore dell'immigrazione e uomini dell'Amministrazione degli Interni. Ha accettato di farne parte anche il regista Gianni Amelio. Al termine dei suoi lavori la Commissione presenterà un rapporto complessivo sui Cpta, che servirà da base al Governo per definire la ristrutturazione del sistema dei Centri.

Al loro posto potremo avere:

1. **un limitato numero di “Centri per l'esecuzione dell'espulsione”**, destinati a una platea molto più contenuta rispetto ad oggi e caratterizzata da soggetti più inclini all'illegalità e di più elevata pericolosità;
2. **strutture di accoglienza vera e propria** riservate al soccorso dei clandestini sbarcati o comunque individuati in condizioni irregolari e di bisogno. Queste strutture assicurerebbero l'assistenza necessaria, procederebbero alle pratiche sanitarie indispensabili a garantire la salute pubblica e aiuterebbero a definire le rispettive posizioni giuridiche.

In modo analogo potrebbe essere rivisitata la natura giuridica e l'organizzazione dei Centri di identificazione per richiedenti asilo, che potrebbero essere rinominati “Centri per richiedenti asilo”, anche in conformità alla regolamentazione europea in materia.

In tale contesto sarà opportuno pensare a possibili modifiche nelle modalità di gestione dei Centri, anche allargando la platea degli enti ritenuti idonei all'affidamento e individuando nuove forme di collaborazione che potranno essere assicurate da organismi umanitari, anche di carattere internazionale.

Nell'ambito degli interventi strutturali che saranno intrapresi, infine, si potrà considerare la realizzazione nel medesimo sito di diverse sezioni di impiego.