

PROPOSTE PER LA RIFORMA DEL TESTO UNICO SULL'IMMIGRAZIONE

Introduzione

CGIL-CISL-UIL intendono presentare un contributo, di merito, articolato non sui dettagli Tecnici, ma sugli assi strategici di una necessaria ed urgente riforma del Testo Unico sull'Immigrazione.

L'attuale maggioranza di Governo ha assunto questo impegno e la fondamentale impostazione di merito, nel programma elettorale, che ha fatto proprie le proposte di cambiamento avanzate dal sindacato e da un vasto arcipelago di associazioni.

Il Governo in questi primi mesi di legislatura ha assunto il tema dell'Immigrazione con alcuni importanti atti di discontinuità rispetto al passato, a partire dal Disegno di Legge sulla Cittadinanza, sul quale abbiamo espresso un giudizio positivo, con alcune osservazioni critiche (prima fra tutte la contestazione del criterio del reddito per il riconoscimento dello *jus soli* per i bambini nati in Italia da genitori stranieri), a seguire con il Decreto Flussi bis per il 2006, fino alla decisione del Consiglio dei Ministri di aprire le frontiere alla Romania e Bulgaria dal 1° gennaio 2007 in quanto nuovi paesi comunitari.

Nello stesso tempo però abbiamo verificato, nell'azione di Governo qualche eccessiva prudenza, incertezze e dissonanze fra i vari ministri competenti sulle procedure amministrative tramite le Poste, la regolarizzazione e l'emersione del lavoro nero ed i CPT.

Sul piano del metodo di confronto, abbiamo apprezzato il calendario di audizioni che si sono svolte congiuntamente da parte dei ministri dell'Interno e della Solidarietà Sociale, mentre siamo ancora in attesa di essere convocati, nonostante le nostre richieste e sollecitazioni da parte dei ministeri degli Esteri, della Famiglia e delle Pari Opportunità.

Pensiamo comunque che sia arrivato il momento di passare alla progettazione di una vera e propria riforma di sistema; il Governo ha

assunto l'impegno di presentare un Disegno di Legge organico all'inizio del mese prossimo.

Il documento che segue vuole essere un contributo del Sindacato confederale che rappresenta oltre mezzo milione di lavoratori immigrati, alla progettazione di questa riforma.

1. Premesse –

Il presente documento raccoglie proposte di riforma del Testo Unico, la cui formulazione, dal punto di vista tecnico, si fonda su due premesse.

Una premessa è che si ritiene perduri, nonostante l'ovvia interferenza nella materia di ulteriori normative particolari, l'esigenza dell'accorpamento in testo unico almeno dei principi e delle regole di più ampio raggio sulle migrazioni da paesi extra-comunitari. Le proposte che seguono sono dunque nella logica del superamento del t.u.; con l'avvertenza, peraltro, che varie disposizioni, in questa fase di primo approccio talvolta neppure menzionate, potrebbero essere forse espunte dal t.u., per essere più opportunamente ricollocate in altre discipline di settore.

Una seconda premessa è che il testo unico deve far tesoro dell'esperienza maturata, e soprattutto riadeguarsi alla constatazione, la quale è ormai sotto gli occhi di tutti, che i fenomeni migratori sono destinati a durare in misura importante e richiedano quindi, come tali, un nuovo intervento normativo più coerente con le loro intrinseche caratteristiche, il quale non sia concepito come intervento settoriale ma direttamente collegato alla sistematica costituzionale, in vista di una prospettiva di integrazione dei migranti nella società italiana improntata a parità di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani.

2. Politiche degli ingressi –

2.1. L'ingresso programmato –

I flussi di ingresso dei migranti extra-comunitari vanno programmati, in relazione all'effettiva ed utile possibilità di inserimento in Italia, mantenendo ferma, proprio in relazione a tale obiettivo di inserimento, la fondamentale correlazione dell'ingresso con l'accesso al lavoro.

In questo senso, si propone di rafforzare il ruolo del documento programmatico triennale di cui all'art. 3 del t.u., da trasformare in vero e proprio programma, come strumento di individuazione della domanda e dell'offerta di lavoro in riferimento all'immigrazione sia sul piano quantitativo che sul piano dei tipi di lavoro e della qualità delle prestazioni lavorative, nonché come strumento di individuazione dei limiti di sostenibilità degli ingressi sul terreno dell'inserimento nella società italiana.

In tale quadro, il programma triennale, da aggiornarsi semestralmente in base al monitoraggio della situazione di cui si dirà più avanti, potrebbe prevedere un numero programmato di ingressi da scaglionare nel triennio in relazione ai diversi settori, ai diversi tipi ed alle diverse prestazioni di lavoro autonomo e dipendente. Questo metodo potrebbe permettere tra l'altro di articolare e modulare il numero programmato in relazione ai diversi canali di ingresso, distinguendo tra gli ingressi per lavoro autonomo e dipendente in ragione della qualità e quantità dell'offerta e domanda di lavoro, in relazione anche al livello di criticità dell'impatto dell'ingresso e del soggiorno nella società italiana (che, ad es., può essere minima, come per i lavoratori della ricerca o comunque di alta specializzazione, o può essere massima, come per i lavoratori operanti in quei settori in cui sia registrato come frequente il ricorso a manodopera irregolare italiana e straniera).

Sembra da scartare, viceversa, l'idea di articolare il numero programmato in relazione alla nazionalità o cittadinanza dei lavoratori extra-comunitari aspiranti all'ingresso, magari attraverso accordi con gli Stati di origine, per loro stessi ovviamente auspicabili dal punto di vista dell'azione di polizia, circa la collaborazione alla lotta all'immigrazione illegale e clandestina. Tale idea potrebbe oltretutto destare perplessità di indole costituzionale circa trattamenti discriminatori ingiustificati delle persone e dei lavoratori in virtù di astratti criteri di appartenenza a Stati più o meno collaborativi con lo Stato italiano, su cui le persone ed i lavoratori medesimi non abbiano la minima possibilità di influenza; tanto più che è del tutto probabile la minor collaborazione con lo Stato italiano proprio di quegli Stati di appartenenza che assicurano agli aspiranti migranti minor chance circa l'esercizio dei diritti e della partecipazione democratica.

Le azioni di collaborazione con gli Stati di appartenenza dei migranti dovrebbero, invece, essere mirate, nell'ambito del programma triennale, alla organizzazione e rilevazione della domanda di lavoro, nonché all'organizzazione di specifiche iniziative di formazione professionale, anche attraverso le rappresentanze diplomatiche italiane.

2.2. Gestione flessibile degli ingressi –

In riferimento al numero programmato, gli ingressi non dovrebbero comunque essere più affidati alla determinazione di una quota complessiva annuale come limite vincolante e massimo agli ingressi (art. 3, comma 4 del t.u.). La rigidità di questo strumento, essenzialmente cieco rispetto alle articolazioni ed alla stessa consistenza effettiva della domanda ed offerta di lavoro, è stata in questi anni una delle ragioni non secondarie, sebbene naturalmente non la sola, del massiccio fenomeno degli ingressi clandestini e, peraltro, della conseguente necessità del ricorso a procedure straordinarie, solo relativamente controllabili negli esiti, di sanatoria del soggiorno illegalmente ottenuto.

Il superamento del numero programmato, nella prospettiva della riforma, dovrebbe invece solo fungere da presupposto affinché l'autorità preposta al controllo degli ingressi, di cui si dirà più avanti, possa temporaneamente bloccare il flusso, di regola in riferimento a specifici settori ovvero specifiche tipologie di lavoro e di prestazioni lavorative; sempreché, ovviamente non si ritenga di poter consentire una deroga al numero già programmato in vista di un suo aggiornamento.

3. Titolo di soggiorno –

3.1. Permesso di soggiorno per lavoro –

Si ritiene opportuno mantenere il legame, anche se non unico, tra soggiorno e lavoro, rovesciando però la logica della “Bossi-Fini”, che era quella di riconnettere il lavoro del migrante, anziché alle esigenze di un mercato in cui egli sia partecipe con parità di diritti rispetto ad altri lavoratori, ad esigenze delle imprese concepite come straordinarie, momentanee e non altrimenti soddisfacibili.

Si intende invece, con la riforma, considerare l'inserimento in Italia dei migranti come fattore fisiologico dal punto di vista di un mercato del lavoro “aperto” e, dunque, come inserimento che deve avvenire a parità di diritti e senza irragionevoli discriminazioni rispetto ad altri lavoratori.

E' perciò anzitutto indispensabile rivedere la durata dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro, in misura tale da non rendere puramente effimera la presenza regolare del migrante e da semplificare le procedure amministrative, oggi come noto ingestibili anche nella tempistica degli adempimenti formali: sotto questo profilo, si ritiene di dover introdurre la durata minima di due anni per il permesso di soggiorno rilasciato a lavoratori dipendenti a tempo indeterminato e la durata di un anno dei permessi di soggiorno per lavoro autonomo o per lavoro a tempo determinato oppure stagionale; la stessa durata minima dovrebbe essere prevista per i permessi per ricerca di lavoro.

Inoltre, in vista della menzionata prospettiva di parità di diritti tra tutti i lavoratori senza discriminazioni di cittadinanza e nazionalità nonché in vista della semplificazione amministrativa, pare necessario:

- a) che sia espunta, ogni forma di precedenza dei lavoratori italiani e comunitari rispetto ai lavoratori migranti in vista dell'assunzione; tale regola di precedenza, ancorché non preclusa dal diritto europeo, non è infatti da esso neppure imposta ed è, oltretutto, estremamente ambigua, oltre che di difficile attuazione; l'essere i migranti in partenza assunti come lavoratori solo "di seconda scelta" potrebbe giustificare, anche sul piano giuridico, un trattamento contrattuale differenziato e deteriore, che sarebbe facilmente fonte di squilibri nel mercato del lavoro, anche e proprio a discapito dei lavoratori italiani ed europei, dotati di maggiori diritti e quindi meno graditi al datore di lavoro;
- b) prevedere per l'assunzione dei lavoratori migranti, oltre alla richiesta nominativa, ogni altra possibilità: potrebbe perciò essere eliminato il previo nulla-osta amministrativo all'assunzione, salva l'esigenza che le strutture pubbliche e private preposte all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro le quali estendano la propria attività ai lavoratori migranti siano sottoposte ad una specifica vigilanza amministrativa;
- c) prevedere l'accesso dei lavoratori migranti al pubblico impiego, sino ad ora sbarrato da interpretazioni immotivatamente riduttive dell'art. 51 cost. che ormai lo stesso Consiglio di Stato comincia a mostrare di trattare come tali. Su questo versante, deve essere superato l'approccio, pur aderente al minimo di garanzia richiesta dal diritto europeo, che per gli stessi lavoratori comunitari limita l'accesso *"ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale"* (art. 38 del dlgs. n. 165 del 2001).

- d) prevedere l'accesso dei lavoratori migranti, in regime di parità con i lavoratori italiani, agli ammortizzatori sociali; con l'ovvio corollario che la durata del titolo di soggiorno non potrà mai essere inferiore a quella che consente di fruire degli ammortizzatori stessi;
- e) prevedere l'ingresso in Italia dei migranti extra-comunitari con un titolo di soggiorno per ricerca di occupazione, sul presupposto che siano garantiti il rimpatrio qualora la ricerca di occupazione non abbia successo e la possibilità di alloggio e mantenimento del migrante durante tale medesimo soggiorno; gli oneri relativi alla realizzazione di tali presupposti debbono poter essere assunti dal migrante interessato oppure da altri soggetti (cd. "garanti"), i quali debbono comunque al riguardo offrire, preventivamente, idonee garanzie anche di carattere economico; quando garanti non siano persone fisiche ma organizzazioni od enti, pubblici e privati, essi dovranno essere appositamente accreditati per poter concorrere a realizzare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro; le responsabilità e gli oneri del garante potrebbero essere debitamente differenziati, per il caso che esso realizzi il coinvolgimento del migrante in iniziative di formazione professionale, esse stesse oggetto di accreditamento presso l'autorità amministrativa preposta alla gestione del programma triennale (v. punto 6.1.); per chi violi gli obblighi relativi ai presupposti del soggiorno per ricerca lavoro debbono essere stabilite adeguate sanzioni, oltre ovviamente all'incameramento delle garanzie economiche preventivamente prestate.

3.2. La carta di soggiorno –

La Carta di soggiorno, come titolo di soggiorno specifico dei soggiornanti di lungo periodo, va mantenuta; i requisiti per l'ottenimento della carta di soggiorno - per essere riallineati alle Convenzioni OIL ed al diritto

europeo appunto sui soggiornanti di lungo periodo, a cui l'Italia deve attenersi salvo com'è consentito il superare le garanzie ivi previste per il pari trattamento rispetto ai cittadini italiani – vanno tuttavia ricondotti ai 5 (cinque) anni di regolare soggiorno, in luogo dei 6 (sei) anni prescritti dalla l. n. 189 del 2002, che ha a suo tempo modificato in senso restrittivo l'art. 9 del t.u.

4. Espulsione e trattenimento -

4.1. Le garanzie costituzionali –

Quanto si è sopra esposto, dovrebbe ridurre le esigenze del ricorso a procedure coattive di espulsione. Tuttavia, ed anzi proprio connessione con il ricorso meno massiccio alle espulsioni coattive ed in ossequio alla giurisprudenza costituzionale, la quale ha ritenuto che come per il trattenimento anche per l'espulsione di chi non sia cittadino italiano attuata coattivamente debbano valere le garanzie dell'art. 13 cost. sulla tutela della libertà personale, è indispensabile sia prevista la convalida giudiziaria dei relativi provvedimenti amministrativi entro il doppio termine di 48 ore, in forme tali da assicurare il pieno esercizio del diritto alla difesa del migrante, in conformità all'art. 24 cost., ed il pieno sindacato giurisdizionale sui presupposti anche di fatto legittimanti non solo l'accompagnamento forzoso bensì lo stesso provvedimento espulsivo. E' inoltre indispensabile che la tutela giudiziaria dei migranti, in caso di espulsione coattiva come per la verità in altri casi, non sia lasciata alla competenza della magistratura onoraria (giudice di pace: cfr. art. 13 del t.u.), oltretutto del tutto avulsa da problematiche attinenti alla libertà personale, bensì, ed al contrario, sia riservata a magistrati ordinari. Sotto tale profilo, la riforma andrà accompagnata da conseguenti misure concernenti l'organizzazione giudiziaria.

4.2. Trattenimento –

I problemi maggiori del trattenimento in vista dell'espulsione, che primariamente riguardano le condizioni di vita nei CPT (centri di permanenza temporanea), possono essere avviati a soluzione agendo su due versanti, con soluzioni che comunque vadano nella direzione della soppressione dei CPT stessi.

Da una parte, e soprattutto, occorre ridurre al minimo indispensabile il trattenimento dei migranti; all'uopo, non solo è da ridurre drasticamente il tempo massimo del trattenimento (comunque da stabilirsi per legge come cautela verso eventuali prassi devianti), ma soprattutto è necessario che l'autorità amministrativa, quando dispone il trattenimento, stabilisca essa stessa motivatamente ed a pena di illegittimità del provvedimento, il termine, ovviamente rientrante entro il tempo massimo consentito, richiesto per l'esecuzione degli adempimenti specifici per cui si dispone il trattenimento (soccorso, identificazione, trasporto); tutto ciò sotto il controllo del magistrato in sede di convalida, per cui valgono, *mutatis mutandis*, le stesse osservazioni fatte circa la convalida delle espulsioni coattive.

D'altra parte, occorre che, sopprimendo gli attuali CPT, il trattenimento dei migranti avvenga nei modi ordinariamente previsti, anche nei confronti di chi migrante non sia, per il raggiungimento dei fini oggi già tipizzati dall'art. 14 del t.u., ossia per il *“soccorso dello straniero”*, per *“accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione dei documenti di viaggio”*, oppure *“per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo”*.

In particolare, quando sia volto ad *“accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione dei documenti di viaggio”*, il trattenimento potrà avvenire negli stessi modi in cui avviene qualunque fermo per l'identificazione; quando invece sia volto al *“soccorso dello straniero”*, il trattenimento dovrà essere effettuato presso

le strutture di servizio pubblico atte ad assicurare la cura necessaria al soccorso stesso; mentre, ed infine, quando volto solo all'attesa di "vetture o altro mezzo di trasporto idoneo", il trattenimento potrà avvenire presso centri normalmente adibiti ad accogliere migranti o persone in difficoltà sociale. Naturalmente, a parte l'ipotesi del fermo per l'identificazione, negli altri casi, essendo il trattenimento da farsi presso strutture "aperte" e per loro stesse estranee alla limitazione della libertà personale, occorrerà disporre una specifica organizzazione per la sorveglianza del migrante o dei migranti trattenuti; il che è peraltro possibile, con costi verosimilmente più contenuti di quelli in passato assorbiti dalla gestione dei CPT.

5. I diritti dei regolarmente soggiornanti –

5.1. I diritti civili e quelli economico-sociali –

In linea di principio, a tutti i migranti in regola con il soggiorno vanno riconosciuti gli stessi diritti civili ed economici e sociali riconosciuti ai cittadini italiani, purché vi sia parità di requisiti, senza discriminazioni di cittadinanza o di nazionalità.

Non ha senso una norma come quella inserita nella l. n. 388 del 2000 (art. 80) e tutt'ora vigente, che ha indiscriminatamente subordinato al possesso della carta di soggiorno l'effettivo godimento di un novero indeterminato di "diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali". Così come non ha senso, la mancata restituzione di contributi previdenziali- assicurativi versati in Italia dal lavoratore migrante che lasci il paese, perlomeno come disposta dagli artt. 22 e 25 del t.u., ossia in assenza di garanzia che tale contribuzione rechi a lavoratore un effettivo beneficio.

5.2. I diritti politici –

Il requisito del possesso della carta di soggiorno, o comunque di un soggiorno protratto sia pur sempre entro i limiti per l'ottenimento della carta di soggiorno stessa non appare invece per sé irragionevole come condizione per l'esercizio di diritti squisitamente politici, come il diritto di voto, almeno nelle elezioni amministrative, e come un accesso agli uffici pubblici che non abbia le cautele illustrate sopra al punto 3.1, lett c); ciò in quanto, secondo la dottrina prevalente, l'esercizio di detti diritti squisitamente politici implica per sé un inserimento e un'integrazione maggiormente consolidata nella società italiana.

In tema, va però segnalato che una parte non irrilevante della stessa dottrina, e sia pure per inciso la stessa giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato, ritengono superata la tesi per cui l'ammissione dei migranti al diritto di voto richiederebbe la riforma, con legge costituzionale, dell'art. 48 cost. La stessa dottrina reputa sufficiente, in forza di un'interpretazione sistematica della Costituzione, che sia la legge ordinaria a disciplinare il voto di chi non sia cittadino italiano.

I tempi sono quindi maturi affinché il diritto di elettorato amministrativo sia esteso ai migranti dal t.u., con la definitiva ratifica ed esecuzione del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 3 febbraio 1992.

5.3. Tutela giudiziaria contro le discriminazioni –

In vista di una effettiva tutela dei diritti civili e politici, la definizione dell'illegittima discriminazione attualmente contenuta nell'art. 43 del t.u. va chiarita in senso estensivo, anche guardando all'utilizzo fattone dalla giurisprudenza, sia per affermare che la discriminazione medesima è di principio vietata (anche per motivi solo di cittadinanza o nazionalità) in relazione a qualunque diritto o interesse legittimo sia garantito per legge, e non solo in relazione a "*diritti umani*" o "*libertà fondamentali*", sia per

sancire l'essere altresì vietate, in linea generale, le “*discriminazioni indirette*” (ora vietate con precisione solo con riferimento al rapporto di lavoro).

Inoltre, occorre che lo speciale procedimento di tutela anti-discriminatoria, di cui all'art. 44 del t.u., sia perfezionato, per un verso allargando la possibilità della sua intrapresa ad enti portatori di interessi collettivi e diffusi (associazioni di migranti, sindacati ecc.) e, per un altro verso, chiarendone la natura giurisdizionale (e non di volontaria giurisdizione), nonché la conseguente piena ricorribilità dei relativi provvedimenti alla Corte di Cassazione.

6. Organizzazione e compiti di pubblica amministrazione –

6.1. L'agenzia dell'immigrazione –

La complessità e le esigenze di coordinamento dei compiti amministrativi in tema di immigrazione, nonché l'esigenza di stabilire una qualche distanza tra tale organizzazione amministrativa e quella preposta essenzialmente a compiti di pubblica sicurezza, suggeriscono l'accentramento delle attività amministrative in materia, a livello nazionale, in un unico organismo, indipendente dall'amministrazione ministeriale, a cui potrebbero anzitutto ed in sintesi estrema spettare:

- a) la predisposizione e gestione, per quanto non espressamente riservato a governo e parlamento, del programma triennale concernente gli ingressi;
- b) la vigilanza, anche ispettiva ed anche su segnalazioni o ricorsi, individuali e collettivi, su tutto quanto concerne l'accesso alla formazione professionale ed al lavoro, le condizioni di lavoro e più ampiamente di vita dei migranti;
- c) l'attività di consulenza e di proposta nei riguardi di parlamento e governo, per tutto quel che concerne l'immigrazione.

6.2. Le competenze locali –

Le competenze amministrative attinenti alla procedure attuative di norme di legge, di regolamento ovvero delle determinazioni dell'agenzia dell'immigrazione potrebbero invece essere utilmente unificate, a livello locale, e se del caso anche a titolo di decentramento dell'amministrazione statale, in capo ai Comuni, presso cui ricollocare il cd. "sportello unico per l'immigrazione" ed a cui consentire, per la gestione del servizio, il convenzionamento con altri organismi pubblici e privati debitamente accreditati. La posizione tradizionale del Sindaco quale ufficiale di governo potrebbe consentirgli di fungere da organo di raccordo e coordinamento tra l'amministrazione comunale e quella dedicata alla sicurezza pubblica, anche nella gestione di struttura dedicata all'accoglienza ed ai servizi all'immigrazione.