



Legge, non parole: Milano, 29 settembre 2017

Siamo convinti, fermamente, che le leggi siano uno strumento deputato a tracciare le regole per una serena e proficua convivenza delle persone. Le leggi non possono che derivare dalle convinzioni e dalle visioni della società descritte nelle carte costituzionali che le comunità nazionali si sono date.

Gli elementi di giustizia, uguaglianza e rispetto contenuti nella nostra costituzione, non trovano riscontro nelle leggi e nelle disposizioni che, oggi, regolano l'accesso e la permanenza di persone provenienti da altre e diverse aree geografiche del mondo.

Pubblichiamo qui, senza ascriverli ad "atti del convegno", i testi dei contributi presentati il 29 settembre; di volta in volta sarà annotato se siano stati, rivisti dagli oratori, se estratto di senso, se non rivisti e/o formulati a braccio.

Buona lettura !

I contenuti di questo speciale

» Editoriale: Necessaria una «riforma integrale» della normativa vigente

» 1 Presentazione di Pierluigi Rancati

» 2 Introduzione di Luis Lageder

» 3 Intervento di Maurizio Bove

» 4 Intervento di Annalisa Caron

» 5 Intervento di Paolo Bonetti

» 6 Conclusioni di Ugo Duci

Scheda; Ius soli, Ius Sanguinis, Ius Culturae

In primo piano

Necessaria una «riforma integrale» della normativa vigente

A cura del Dipartimento delle politiche europee e internazionali, di cooperazione e migratorie



Siamo convinti, fermamente, che le leggi siano uno strumento deputato a tracciare le regole per una serena e proficua convivenza delle persone. Le leggi non possono che derivare dalle convinzioni e dalle visioni della società descritte nelle carte costituzionali che le comunità nazionali si sono date.

Gli elementi di giustizia, uguaglianza e rispetto contenuti nella nostra costituzione, non trovano riscontro nelle leggi e nelle disposizioni che, oggi, regolano l'accesso e la

permanenza di persone provenienti da altre e diverse aree geografiche del mondo.

Il succedersi, in oltre vent'anni, di prescrizioni amministrative, giuridiche e sociali in tema di migrazioni, rivela, purtroppo non da oggi, la sua inattualità, la sua contraddittorietà, la sua chiusura mentale, la sua proposizione di una società contratta ed esclusiva.

Il vociare sulla legge "Bossi-Fini" ([legge 30 luglio 2002, n. 189](#)), in materia di immigrazione, il recente Decreto "Minniti-Orlando (Conversione in [legge 13 aprile 2017 n. 46](#) del decreto-legge [17 febbraio 2017 n. 13](#))", l'inattualità della legge "Turco-Napolitano ([Legge 6 marzo 1998, n. 40](#)), idee frammentarie come la campagna "ero straniero" e la conoscenza parziale, anche nella nostra organizzazione, di come le "leggi" attuali – che dovrebbero regolare il benessere reciproco delle persone nella società – provochino in realtà difficoltà ed incongruenze tra bisogno e soluzione nella vita delle persone migranti, delle loro famiglie, delle loro condizioni lavorative e della vita sociale ci fanno scegliere di agire.

Le diverse normative stratificatesi nel tempo, nel nostro Paese hanno creato un quadro problematico con cui ogni giorno si confrontano, tentando di trovare soluzioni ai problemi delle persone che si rivolgono loro, gli operatori e i volontari di Anolf, i delegati e gli operatori dei servizi della CISL e l'organizzazione nel suo complesso.

È nostra convinzione, maturata dalla lettura delle esperienze, che sia necessario riformulare integralmente le norme in materia di disciplina dell'immigrazione e delle condizioni degli stranieri.

Riteniamo che, nella costante azione di promozione sociale e culturale che ci caratterizza, sia opportuno lanciare e sostenere una campagna di attenzione che rivendichi l'approvazione di un nuovo Testo Unico sull'immigrazione.

Con questi obiettivi ANOLF Lombardia e CISL Lombardia, hanno organizzato il convegno dibattito "Legge, non parole" per costruire confronto, analisi e proposta concreta per un

radicale rinnovamento legislativo in tema di immigrazione che superi l'attuale e che aggiri, con una visione integrale, le diverse e parziali proposte che occasionalmente entrano nella inane ridondanza mediatica.

Pubblichiamo qui, senza ascriverli ad "atti del convegno", i testi dei contributi presentati il 29 settembre; di volta in volta sarà annotato se siano stati, rivisti dagli oratori, se estratto di senso, se non rivisti e/o formulati a braccio.

La registrazione integrale in audio e video dell'intero convegno è disponibile su richiesta a anolf.lombardia@cisl.

1. Presentazione di Pierluigi Rancati

componente Segreteria regionale Cisl Lombardia

Partendo dalle parole di Papa Francesco, un invito alla mobilitazione a tutte le strutture territoriali: interrogare la politica e dare voce a chi non ha voce



Non poteva esserci momento più necessario per una iniziativa, come quella di oggi, di approfondimento sui temi dell'accoglienza e dell'inclusione, per poi dare impulso a una più significativa presenza della CISL – tutta – sia nel discorso pubblico che nell'azione di rappresentanza e mobilitazione del sindacato sulla questione migranti. Questo è l'esito dell'iniziativa parlamentare di legge sullo ius soli, ma più ancora nella gestione dei flussi migratori

da parte del Governo e delle Autorità Comunitarie, una resa culturale e politica di molti alle retoriche e derive populiste, xenofobe, razziste che si sono generate e acuite nel corso della crisi e dei processi sociali e geopolitici che hanno accompagnato la globalizzazione.

È responsabilità anche nostra operare per una stagione sociale diversa nel nostro Paese, nei nostri territori, nella nostra regione. Per fare anche chiarezza fra i molti nostri iscritti e conquistarli tutti a una giusta battaglia.

A noi non è forse stato detto che **«il sindacato nasce e rinasce tutte le volte che – facendosi espressione del profilo profetico della società – dà voce a chi non ce l'ha, smaschera i potenti che calpestanto i diritti dei lavoratori più fragili, difende la causa dello straniero, degli ultimi, degli "scarti"»?** (Papa Francesco, incontro con i delegati CISL riuniti a congresso, Roma, giugno 2017)

La CISL, con CGIL e UIL, insieme ad altri - *la SIMM (società italiana della medicina delle migrazioni), il Centro interdisciplinare scienze per la pace dell'Università di Pisa, il CESTIM*

(*Centro studi sull'immigrazione, Verona*) -, ha condiviso l'elaborazione di una proposta di legge organica sulle migrazioni che interviene tanto sulla Bossi-Fini, quanto sulla Napolitano-Turco.

Il vento soffia in senso contrario a un cambiamento complessivo delle regole sull'immigrazione, sull'accoglienza, l'integrazione e l'inclusione, e, in molti casi, anche per renderle coerenti con le norme costituzionali, internazionali e comunitarie. Allora, non sarebbe convenuto schierarsi per un'azione più limitata di modifica legislativa, anziché pensare a una proposta complessiva.

No!

La legislazione italiana in materia di immigrazione, asilo e cittadinanza è da parecchio tempo inadeguata, perché ha prodotto un sistema inefficace e discriminatorio. Non solo a causa della sterzata securitaria impressa dalla legge Bossi-Fini. Trent'anni di legislazione hanno maneggiato un fenomeno strutturale come fosse un episodio, un fatto emergenziale, sgobernando il sistema nel suo complesso – le regole, la rete pubblica dell'accoglienza e delle tutele nel territorio, lasciato privo di finanziamenti certi e adeguati, e con gravi limitazioni dei diritti delle persone, la loro sicurezza, dignità e garanzia di accesso a servizi di base.

È per questo che **la CISL si è impegnata e chiede a tutti, a tutte le strutture di essere partecipi, attive protagoniste di una battaglia che rappresenti una svolta e un'iniziativa di mobilitazione sul territorio per dare voce e rappresentanza ai soggetti che sono coinvolti in questa vicenda.** la giornata di oggi serve proprio per mettere a fuoco questo problema non per un dibattito culturale soltanto, che pure è importante, e che dobbiamo amplificare comunque con tutta la nostra base associativa e nel territorio, ma anche per strutturare poi una **mobilitazione che interroghi e sfidi la politica ad una risposta reale sui temi della migrazione.** Su questa idea ci siamo determinati a convocare questo momento e ci poniamo il problema di come andare oltre e sviluppare con ANOLF e con il coinvolgimento di tutte le strutture della CISL una iniziativa efficace.

2. Introduzione di Luis Lageder

Presidente ANOLF Lombardia

Critica alla Campagna "Ero straniero" e, sul .piano della proposta, un testo normativo che si caratterizzi per visione prospettica, che guardi alle migrazioni per ciò che saranno nei prossimi anni. Non dunque una legge "sulle migrazioni" ma una legge per tutti, per la convivenza, la collaborazione e la conoscenza di tutti e di ciascuno.

Grazie Pierluigi, oggi abbiamo alcune fortune. Abbiamo diversi amici che sono qui con noi oggi: abbiamo l'onore della manifestazione di amicizia nei nostri confronti della Console Generale del Senegal a Milano madame Rokaia, che non manca mai insieme ad altri suoi omologhi di manifestare l'amicizia nei nostri confronti e di riscuotere la nostra. Riconosce che noi siamo un soggetto che cerca di costruire relazioni perché ritiene che **le relazioni siano risolutive di qualunque problema e siano il fondamento del vivere insieme** delle comunità. Siamo anche fortunati perché Pierluigi mi ha surclassato in contenuti, in argomenti, in profondità e anche in estremismo. Mi limito soltanto a darvi due

informazioni di natura metodologica, forse, e a fare un paio di osservazioni sulla questione che siamo qui ad affrontare. La giornata di oggi, come si vede dal programma, è strutturata con l'evidenziazione di alcune questioni che la frammentarietà, di cui parlava già Pierluigi, pone alla vita delle persone, alla vita dell'intera società, non di una parte, ma di tutta. È una sorta di riconduzione e, mi pare, di risposta già ad alcune questioni che verranno evidenziate da **Annalisa Caron**, Presidente dell'Anolf di Monza Brianza, e da **Maurizio Bove**, Presidente dell'Anolf di Milano. Doveva essere con noi anche Adriano Allieri, (Presidente Anolf Bergamo) ma ha avuto un problema grave e non riesce a essere qui con noi.



Nel corso degli ultimi mesi ha avuto grande risonanza mediatica una campagna, **“Ero straniero - l'umanità che fa bene”**, che ha proposto una raccolta di firme e ha costruito una struttura solida di alleanze ai nostri occhi anche un po' improprie e insospettabili.

La Campagna (*raccolta di firme per la presentazione di una legge di iniziativa popolare, n.d.r.*) propone per le questioni che riguardano le migrazioni alcuni **pezzi di soluzione, anche apprezzabili nel merito ma non nel metodo.**

Rancati parlava della frammentarietà, e anche questa campagna propone un progetto di frammentarietà, affrontando solo alcuni pezzi, ma lasciandone perdere altri... Questa campagna, però, ha avuto anche adesioni improvvise ai nostri occhi. Questa riunione è una riunione di ANOLF Cisl e quindi ci possiamo dire alcune cose severe. “Ero straniero” ha avuto addirittura l'adesione anche di alcune parti della CISL e addirittura di un'Anolf in un'altra regione. Noi siamo rimasti stupefatti e l'elemento che ha

originato il nostro stupore è tutto il susseguirsi di idee che ci convincevano della proposta di Riforma con la scrittura di un testo unico. Ci sono delle parti di Cisl che hanno aderito alla campagna “Ero straniero” che, tra altre cose non buone secondo me, ha anche l'idea di abolire in toto il sistema delle quote e prevede dei decreti di attuazione che le ristabiliscono (cioè si smonta in un modo e si ricostruisce la stessa cosa con un'altra faccia). Quello che però mi ha stupito dei sindacalisti (tutta la CGIL e purtroppo anche alcuni della CISL) è che sostengano un'idea di progetto di legge in cui la questione degli ingressi avvenga su base di intermediazione per il lavoro di agenzia abilitate, cioè una funzione che riguardando lo Stato e la comunità, ai nostri occhi e secondo la nostra opinione, deve essere assolutamente, totalmente, integralmente, compiutamente e responsabilmente pubblica. Invece lo si affiderebbe ai bottegai del lavoro e io mi chiedo perché alcuni sindacalisti non abbiano letto questa cosa e sono polemico, quindi, anzitutto con i miei amici.

Finita la polemica su “Ero straniero”, la nostra convinzione della necessità di un testo unico, in qualche modo forse lo ha detto più chiaramente Rancati, è dovuta al fatto che

l'attuale legislazione ha delle parti vecchissime, per la gran parte è improntata sull'idea che il fenomeno migratorio si esaurirà e non ha nessuna visione prospettica di cosa sarà l'immigrazione nei prossimi anni. Sappiamo oggi che sarà di più, che sarà più articolata e complessa più aumentano la quantità delle democrazie e lo sviluppo economico di un continente. Penso un attimo come esempio all'Africa perché la amo particolarmente e perché l'Africa, anche geograficamente, è l'unico continente che è fermo e radicato mentre tutti gli altri continenti fluttuano, e infatti fluttuano nel contrarsi del pensiero, nel relativizzare l'idea di civiltà, nella convinzione di essere il modello migliore possibile (soprattutto il nord del mondo) e quindi ci troviamo nella necessità di riscrivere integralmente un sistema di leggi che riguarda sì, nel titolo, lo straniero, ma che riguarda l'intera comunità per le questioni della convivenza, della coabitazione, dell'incontro, delle relazioni che si creano tra persone e che risponda ad una visione della società complessiva. Non è una idea di legge che riguarda gli stranieri che arrivano in Italia e quindi facciamo qualche cosa per loro e su di loro soltanto; facendo qualche cosa per qualcuno lo facciamo per tutti. **Non è forse che, da bravi sindacalisti e anolfisti, quando facciamo qualcosa per una persona, facciamo una cosa per uno ma abbiamo in mente tutti?** È una nostra caratteristica; e quindi questa nuova legge, che riguarda comunque tutti, ha bisogno di essere costruita nella conoscenza ed è importante essere consapevoli che questo è il primo momento in cui, in Lombardia, decidiamo di costruire della conoscenza in modo da sapere e di avere degli elementi. Poi qualcuno potrà non essere d'accordo su qualcosa, ma comunque avremo degli elementi veri di riflessione e delle vere ipotesi di soluzione. L'idea poi è anche che quando in Lombardia o mentre lo stiamo facendo in Lombardia, dobbiamo cercare di contagiare anche qualcun altro. Questo è forse l'obiettivo di seconda battuta di questo incontro, ma adesso ve lo esplicito; perché si crei un pensiero definito, si crei la conoscenza strutturata, si crei con la conoscenza (non solo di quello che sono i fenomeni), andiamo nelle scuole. Scopriamo che i ragazzi raccontano delle cose assolutamente fantasiose, mutate dai discorsi che sentono a casa, da Facebook, da qualche giornale e che vengono da loro accettate come vere in ragione della mancanza del più elementare senso critico a cui né la famiglia, né la scuola che si ritrovano, li educano, vittime di un'epoca "guarda e getta" che non radica conoscenze e che quindi impedirà anche alle storie personali di segnare la memoria. È il paradosso di una società che non si costruisce né si conserva; se non impariamo, non possiamo raccontare alle persone quello che conosciamo. Se non ascoltiamo quello che le persone dicono, e quindi possiamo rispondere con quello che conosciamo, le relazioni rimangono fatue e vaghe, non radicano una visione della società e della convivenza. Dobbiamo partire dall'imparare; oggi proviamo a capire come un'idea di legge, nuova, possa aiutare la società ad essere nuova e composta da uguali che vivano in pace e giustizia.

3. Intervento di Maurizio Bove

Presidente ANOLF Milano

Alcuni dati e riflessioni su tre aspetti collegati ai fenomeni migratori:

La clandestinità: 450.000 persone che sono arrivate in Italia illegalmente perchè non esistono vie legali di accesso.

L'irregolarità di ritorno: 64.000 persone che non riescono a rinnovare il permesso di soggiorno

L'integrazione: un accordo sbilanciato sul versante dei doveri.

La priorità è non lasciare campo libero alle bufale e alle strumentalizzazioni

Buongiorno a tutti. Ringrazio Pierluigi Rancati per le sua introduzione e ringrazio ugualmente Luis per le parole che ha speso sulla campagna "Ero straniero": sapete bene che ne abbiamo seguito tutta la genesi, dal momento che l'idea è nata qui a Milano, e sapete altrettanto bene che ci siamo battuti fino alla fine perché quella che ritenevamo una giusta campagna di sensibilizzazione fosse associata ad una proposta **di riforma della normativa in materia di immigrazione, alla quale abbiamo contribuito come Cisl, che reputavamo altrettanto giusta nel merito, oltre che più organica e completa di quella sostenuta dalla campagna.**



Purtroppo, altri hanno preferito non ricondurre insieme questi due percorsi, che sono così rimasti paralleli fino alla fine, con il risultato di produrre qualcosa di approssimativo che non so quale esiti concreti sarà in grado di ottenere.

Permettetemi dunque di partire dai **dati rilevati dall'ultimo sondaggio realizzato da Demos per conto dell'Osservatorio europeo sulla sicurezza**, pubblicato lo scorso 13 settembre, dai quali emerge che **il**

46% degli italiani ritiene che i cittadini stranieri siano un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza delle persone.

Tenete conto che si tratta di un dato molto alto e che per trovarne uno simile bisogna risalire al 2007, quando si è toccato il 51%, e ancora prima al 1999, quando si è registrato appunto un uguale 46%.

Cosa è successo di particolare in questi anni per giustificare questa percezione? Una delle spiegazioni potrebbe essere questa: nel 1999 ci sono state le elezioni europee e le elezioni amministrative, seguite dalle elezioni regionali; il 2007 è stato un anno altrettanto intenso

dal punto di vista della campagna elettorale, compreso tra il 2006, con il breve governo di Romano Prodi e il 2008, quando al suo posto è subentrato Silvio Berlusconi.

In entrambi i casi, il tema che ha caratterizzato il terreno di scontro tra i due opposti schieramenti è stato l'immigrazione, associata in particolare alla questione della sicurezza, della pericolosità e della delinquenza.

Oggi come allora siamo alla vigilia di una nuova stagione elettorale e, oggi come allora, è altrettanto interessante rilevare che nei dati relativi alle principali notizie diffuse dai più importanti Telegiornali si registrano analoghi "picchi" di presenza dei cittadini stranieri, associati in particolare a reati di vario genere o comunque ad eventi collegati ad una accezione negativa.

Rimango dunque convinto che di immigrazione si parli troppo, soprattutto in determinate occasioni e "momenti storici", e che lo si faccia spesso con altrettanta **strumentalizzazione**, ma scarsissima competenza.

D'altra parte, sono altrettanto certo che il dato del 46% citato dal sondaggio Demos sia veritiero e noi non possiamo permetterci di sottovalutarlo: la "gente" ha davvero paura ed è un errore sminuire la percezione di queste persone, che spesso sono i nostri genitori, i nostri amici o gli stessi colleghi, pensando in maniera semplicistica e rassicurante che siano loro a sbagliare, mentre noi siamo dalla parte del giusto.

Credo, invece, che di immigrazione si debba parlare con competenza, sfatando bufale e luoghi comuni, e che, come diceva giustamente Pierluigi Rancati, lo si debba fare uscendo da qui, andando tra le persone, nel territorio, perché se in contesti come questo siamo tutti quanti più o meno d'accordo, è all'esterno che c'è bisogno di diffondere una nuova narrativa sull'immigrazione e di spiegare, per esempio, che molte delle questioni che vengono vissute come problematiche potrebbero essere risolte, per esempio, attraverso una modifica sostanziale della legislazione.

Il tempo che ho a disposizione non è molto e mi limito quindi a toccare tre argomenti, in relazione al tema che mi è stato assegnato.

I "*clandestini*": io continuo ad usare questo termine, sebbene sia forse passato di moda, visto che, soprattutto da questa estate, pare si prediliga l'espressione, forse più politically correct, "migranti economici che si fingono richiedenti asilo".

Bene, possiamo dire a questo proposito, una volta per tutte e con estrema chiarezza, che nella maggior parte dei casi le persone sono "clandestine" perché non esistono canali regolari che consentano loro di entrare in Italia per motivi di lavoro?

Ad oggi, come tutti ben sapete, l'unico strumento contemplato dalla legge continua infatti a rimanere il decreto flussi, che prevede un numero massimo di assunzioni annuali, peraltro riservate da qualche anno a questa parte ai lavoratori stagionali o ai profili con alte qualifiche, e che ha dimostrato palesemente tutta la sua inefficacia: se da una parte non è certo attraverso le quote che riusciamo a rendere attrattivo il nostro mercato del lavoro per i lavoratori specializzati, dall'altra non esiste alcuno strumento che permetta, per esempio, ad una famiglia di assumere dall'estero una lavoratrice domestica, ad un'azienda di far arrivare in Italia un operaio generico, ad un ristorante di chiamare un cuoco dal suo Paese di origine.

Ed allora come entrano in Italia le persone? Poche, molto meno di quello che si pensa o si vuole far credere, con i barconi. Molte, molto più di quello che si legge o si vede in televisione, con un visto per turismo, sempre che sia necessario, o addirittura prendendo semplicemente un aereo o un'auto, se provengono, come accade ormai nella maggior

parte dei casi, dai cosiddetti Paesi neo-comunitari, cioè entrati di recente a far parte dell'Unione Europea.

E cosa succede quando arrivano in Italia? Ovviamente trovano un'occupazione, perché nonostante quello che si dice, interi settori del nostro mercato del lavoro, ancora considerati assolutamente non appetibili dai lavoratori italiani, continuano ad essere coperti dalla manodopera straniera.

Dal momento che, però, non esiste alcuna norma che consenta di regolarizzare chi è entrato in Italia con un visto diverso da quello rilasciato per motivi di lavoro, anche a fronte di una concreta offerta di impiego, il risultato è sotto gli occhi di tutti: **450-500.000 persone che vivono oggi in Italia senza un permesso di soggiorno e sono quindi costrette nella clandestinità**, nonostante abbiano una famiglia o un imprenditore più che disponibili a mettere in regola loro e il rapporto di lavoro che, nella maggior parte dei casi, è già in essere.

A questo proposito, bisognerebbe davvero cominciare a dare voce a tutti quei cittadini che ci chiamano ogni giorno per chiedere informazioni e rimangono senza parole quando rispondiamo loro che, a causa di una normativa totalmente inadeguata a gestire il fenomeno, non possono assumere regolarmente quel giardiniere, quel pizzaiolo o quella collaboratrice domestica che hanno già conosciuto e, se proprio non vogliono rinunciare, per esempio, a quella persona che è l'unica con la quale il proprio familiare "si trova davvero bene", sono costretti ad evadere le tasse, a non versare i contributi previdenziali o, addirittura, a rischiare una condanna per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

L'irregolarità di ritorno: Questo è un argomento che mi sta particolarmente a cuore e sul quale credo sia necessario insistere nel richiamare l'attenzione. **L'attuale normativa collega troppo rigidamente la possibilità di rinnovare il permesso di soggiorno alla capacità di dimostrare un contratto di lavoro in regola** e io penso che in un Paese dove il grigio, il nero o il sommerso continuano ad essere aggettivi che caratterizzano diffusamente determinati settori del mercato del lavoro, non si possa pretendere di applicare rigidamente le norme soltanto nei confronti dei lavoratori stranieri.

Sono ben 64.000 le persone che nel corso dell'ultimo anno non sono riuscite a rinnovare il proprio titolo di soggiorno perché hanno perso il lavoro, anche a causa di una crisi economica che soprattutto in determinati settori continua a manifestare i suoi drammatici strascichi, o perché hanno trovato soltanto impieghi saltuari, spesso in nero, che hanno permesso loro di mantenere la propria famiglia, ma non di soddisfare i rigidi requisiti previsti dalla normativa in materia di immigrazione e i criteri sempre più restrittivi applicati dalle Questure nella valutazione delle istanze.

Ben 64.000 persone che non hanno fatto ovviamente rientro nel loro Paese, ma sono "semplicemente" precipitati di nuovo nell'irregolarità, trascinando spesso con sé, per altro, anche i propri familiari che, a proposito delle sterili polemiche sullo "ius soli", sono in molti casi proprio quei bambini o ragazzi che sono nati in Italia o vi sono arrivati da piccoli e che di straniero hanno soltanto il cognome.

E sempre a proposito di irregolarità di ritorno, permettetemi soltanto un piccolo inciso sulla questione dei richiedenti asilo, che non ho fin qui volutamente citato non perché non la ritenga importante, ma poiché registro da un po' di tempo a questa parte che tutte le attenzioni sono concentrate unicamente su questo argomento, che riguarda in sostanza poche centinaia di migliaia di persone, dimenticando completamente le problematiche di quei 5 milioni di cittadini stranieri che vivono regolarmente nel nostro Paese. Anche in

questo caso, il tema va affrontato piuttosto **abbandonando la logica dell'emergenza e iniziando a prevedere percorsi strutturati che si concentrino non solo sull'accoglienza, ma soprattutto sulla successiva integrazione, anche lavorativa.** E anche in questo caso, le norme devono essere meno rigide e consentire, per esempio, a chi ha trovato un lavoro in regola e magari è stato assunto a tempo indeterminato (perché non tutti lo sanno e nessuno lo dice, ma i richiedenti asilo dopo due mesi dalla domanda possono lavorare in regola) di continuare a vivere regolarmente nel nostro Paese anche se la loro istanza viene rigettata.

L'integrazione La legislazione in materia di immigrazione è da troppo tempo concentrata molto più sul contenimento, peraltro in maniera inefficace, dei flussi di persone che vorrebbero arrivare in Italia, piuttosto che sull'integrazione di coloro che hanno scelto di vivere nel nostro Paese.

Lo stesso "accordo di integrazione", che il cittadino straniero deve firmare al suo ingresso in Italia, impegnandosi a dimostrare nel corso dei primi due anni un percorso di graduale inserimento nel nuovo Paese, in buona sostanza non è altro che un contratto nel quale i suoi doveri sono completamente sbilanciati rispetto agli strumenti che lo Stato dovrebbe mettergli a disposizione per il conseguimento di tale obiettivo.

Del resto, basta pensare agli ostacoli che nel corso di questi anni sono stati via via frapposti all'ottenimento del permesso di soggiorno a tempo indeterminato, che ormai rappresenta uno dei titoli più difficili da conseguire mentre, fino a qualche tempo fa, veniva pubblicizzato dalle stesse Istituzioni come uno dei traguardi sulla strada verso la completa integrazione: se siamo dovuti arrivare fino alla Commissione Europea per far bollare come illegittima la revoca di tale titolo di soggiorno a quei cittadini che non erano più in grado di dimostrare un reddito sufficiente, ancora oggi, in maniera del tutto discrezionale a seconda della Questura o, addirittura, del Commissariato di zona, vengono richiesti documenti che non sono assolutamente previsti dalla normativa, come, per fare un solo esempio, la necessità di dover dimostrare ben tre anni di reddito idoneo al proprio sostentamento per poter presentare un'istanza di permesso per soggiornanti di lungo periodo.

Qual è il risultato? Da una parte questo progressivo irrigidimento ha provocato ovviamente un drastico calo delle richieste di permessi di soggiorno di lunga durata; dall'altra registriamo da tempo un incremento costante delle richieste di cittadinanza italiana. E, a questo proposito, lasciatemi dire che una politica lungimirante non dovrebbe diffondere notizie fuorvianti o vere e proprie "bufale" sullo "ius soli", arrivando addirittura a sostenere che ci sarebbero flotte di barconi cariche di donne gravide pronte a sbarcare in Italia per far ottenere la cittadinanza ai nascituri, ma dovrebbe piuttosto preoccuparsi, appunto, del fatto che, non appena le persone maturano 10 anni di residenza regolare in Italia, provano a chiedere la cittadinanza non come traguardo finale del proprio percorso di integrazione, ma sostanzialmente per due motivi: liberarsi dalla burocrazia e dalle spese associate al continuo rinnovo dei titoli di soggiorno o, addirittura, emigrare in altri Paesi alla ricerca di condizioni migliori.

Chiudo allora con una breve considerazione. A mio avviso, la **"questione immigrazione" è semplicemente un potente evidenziatore di quelle che sono in realtà le criticità storiche del nostro Paese: il lavoro nero, l'evasione fiscale, la mancata valorizzazione delle competenze con una conseguente fuga all'estero delle nostre migliori risorse, sia italiane che straniere, l'impoverimento del sistema di welfare, che grava sempre di più sulle famiglie, l'emergenza abitativa...**

E allora noi ci troviamo davanti a due possibili strade: o lasciamo campo libero a chi vuole utilizzare i cittadini stranieri quale potente catalizzatore di tutto il malessere generato da problematiche che non dipendono, appunto, dall'immigrazione oppure uniamo le nostre energie per denunciare con forza che i veri problemi sono altri, per diffondere una nuova narrativa sull'immigrazione e per costruire tutti insieme un'Italia migliore.

Perché forse, come diceva il cardinale Martini, "l'immigrazione è l'ultimo campanello di allarme che la Provvidenza ci ha dato per cambiare la nostra vita".

4. Intervento di Annalisa Caron

Presidente ANOLF Monza-Brianza

Approfondimento sul tema "Famiglia, minori ed educazione: ricongiungimenti familiari, minori irregolarmente presenti (soli o accompagnati) e misure di Welfare per la convivenza multi-culturale"



In un ambito delicato come quello relativo al diritto all'unità familiare e alla tutela dei minori, possiamo affermare che le disposizioni normative ad oggi in vigore (nel TU sull'Immigrazione n. 286/98) cercano, nonostante le molteplici lacune, di tutelare tanto l'unità familiare quanto i diritti dei minori. Spesso però i risultati non sono soddisfacenti, anzi risultano essere in controtendenza rispetto ai principi che si vorrebbero tutelare.

In materia di **ricongiungimenti familiari**, per esempio, le principali

criticità che ad oggi riscontriamo riguardano innanzitutto l'applicazione rigida dei requisiti richiesti per l'ottenimento del Nulla Osta, ovvero i parametri relativi all'idoneità alloggiativa e al reddito.

Per quanto riguarda l'**alloggio** segnaliamo da un lato la grande difficoltà ad ottenere dai proprietari delle abitazioni le certificazioni di conformità degli impianti (termico ed elettrico) richieste per il rilascio di tale certificazione. Il patrimonio immobiliare a disposizione della popolazione immigrata è generalmente costituito da abitazioni datate, se non fatiscenti, per la cui locazione non sussiste l'obbligo, a carico del locatore, di consegnare all'inquilino copia di tali certificazioni al momento della sottoscrizione del contratto di affitto. Dall'altro lato ci si scontra con l'impossibilità di ricongiungere l'intero nucleo perché l'abitazione locata risulterebbe insufficiente per ospitare i familiari ricongiunti. Le norme nazionali a cui si fa riferimento per la "*valutazione della capienza abitativa*" sono abbastanza vecchie ed ogni ente le applica in modo differenziato sul territorio. Le persone sono così costrette, spesso per pochi metri quadri, a trovare in breve tempo nuove soluzioni abitative (solitamente più costose, e quindi difficilmente sostenibili nel tempo) o a rinunciare a qualche familiare.

Per quanto riguarda il **requisito reddituale**, sebbene non particolarmente gravoso, ci si imbatte molto spesso con la difficoltà di dimostrarne il possesso. Molti migranti, infatti, svolgono dei lavori che sono solamente parzialmente regolarizzati. Il pensiero corre immediatamente ai lavoratori di certe cooperative, che pur guadagnando denaro sufficiente, non sono in grado di dimostrarlo a causa di alcuni "artifici contabili", come le voci diaria o trasferta, esenti dall'imposizione IRPEF, che di fatto nascondono, alterano la certificazione del reddito reale. In questi casi i lavoratori difficilmente possono rivendicare i propri diritti e un rapporto di lavoro pienamente regolare. Anche la nostra capacità di tutela è molto limitata a causa della "volatilità" che caratterizza queste società. Nell'ambito del lavoro domestico riscontriamo un alto livello di lavoro grigio, ovvero solo parzialmente regolarizzato poiché non si è stati in grado di introdurre incentivi, fiscali e non, tali da rendere appetibile per le famiglie la piena regolarizzazione di queste/i lavoratrici/tori. A peggiorare ulteriormente questo quadro, pesa altresì l'impossibilità di cumulare il reddito con congiunti molto prossimi, solo perché non sussiste la convivenza "anagrafica".

Fra i familiari per i quali si può chiedere il ricongiungimento la figura più penalizzata è sicuramente quella dei **genitori**. Dal 2009 (con l'approvazione del c.d. pacchetto sicurezza), infatti, le restrizioni introdotte penalizzano molto le famiglie migranti in quanto le privano di un aiuto fondamentale. Così come accade per la famiglia media italiana, anche i migranti necessiterebbero della presenza dei genitori a cui affidare la cura dei propri figli. Esigenza ancora più urgente per i nuclei monoparentali o per i nuclei con componenti affetti da seri problemi di salute. I servizi per l'infanzia, purtroppo, non sono facilmente accessibili sia per i costi che per i vincoli posti all'accesso (per es. le madri devono risultare già regolarmente assunte per avere delle possibilità a vedere la propria domanda accolta).

Ulteriore criticità è rappresentata dai **tempi di trattazione** delle istanze volte al rilascio del Nulla Osta da parte degli Sportelli Unici: a Milano (compresa MB) per domande spedite fino alla fine di luglio (anno 2017), attraverso il vecchio sistema di inoltro, si devono attendere più di 14 mesi per la convocazione al SUI (Sportello Unico per l'Immigrazione) per la consegna della documentazione comprovante il possesso dei requisiti oggettivi (casa e reddito) e il ritiro del Nulla Osta. Questo comporta che il richiedente il ricongiungimento familiare debba essere in possesso dei requisiti per periodi molto lunghi, pena la perdita del diritto ad esercitare il ricongiungimento. L'attesa, poi, non finisce qui: in alcuni paesi a forte pressione migratoria le nostre rappresentanze consolari impiegano anche molti mesi per rilasciare i visti per l'ingresso in Italia dei familiari ricongiunti. Le modifiche, introdotte nella procedura di inoltro delle istanze lo scorso agosto, dovrebbero consentire agli Sportelli Unici di rilasciare i Nulla Osta in tempi più certi e "umani".

Un altro tassello mancante in questo ambito è rappresentato dall'impossibilità di ricongiungere persone a cui il cittadino straniero è legato da vincoli affettivi, normati diversamente dal matrimonio oppure non regolamentati affatto per via legislativa. L'introduzione nel nostro ordinamento delle Unioni Civili ha rappresentato sicuramente un passo in avanti ma vi sono ancora delle situazioni a cui è difficile se non impossibile trovare una soluzione. In un ambito così delicato si rinviene nel nostro ordinamento, così come in quello europeo, la carenza di un visto, e quindi un permesso di soggiorno, sulla fattispecie del *fiancé visa* statunitense che possa consentire, per esempio, la registrazione delle "convivenze di fatto" così come previste dalla nuova norma.

Stabilità del progetto migratorio. Una volta che i familiari sono arrivati in Italia è necessario dare seguito a questo progetto migratorio familiare. Tale continuità non può che passare attraverso il rinnovo dei titoli di soggiorno. In questa fase colei/colui che hanno presentato la richiesta di ricongiungimento familiare devono dimostrare di avere redditi sufficienti per sé e per il proprio nucleo familiare. Quando questo requisito è parzialmente soddisfatto o viene a mancare del tutto, la situazione diventa molto delicata con esiti non sempre positivi. La verifica dei soli aspetti reddituali, senza una valutazione più ampia del livello di integrazione del nucleo familiare e della corretta valorizzazione dell'unità del nucleo, si dimostra, alla prova dei fatti, un criterio di per sé discutibile.

Nella sfera dei rapporti familiari abbiamo modo di incrociare altre tipologie di **permessi** come quelli per **cure mediche** (rilasciati alla madre irregolarmente presente sul territorio nazionale per

i sei mesi antecedenti e successivi al parto) e per **assistenza minore** (rilasciato sulla base di un provvedimento del Tribunale per i minorenni). Questa ultima tipologia di permessi coinvolge nuclei familiari che, per garantire ai propri figli le cure necessarie, permangono sul nostro territorio anche molti anni. Quando l'intero nucleo familiare beneficia di questi permessi è impossibile trasformare questi titoli di soggiorno in permessi per lavoro, anche in presenza di una concreta proposta di lavoro. E' necessario quindi introdurre la possibilità di conversione anche di queste tipologie di permessi al fine di garantire stabilità ai nuclei già presenti da tempo sul territorio. Una breve cenno anche ai permessi rilasciati per **affidamento** del minore straniero a congiunti prossimi attraverso un dispositivo del giudice tutelare o sulla base di sentenze emesse da tribunali stranieri. Anche in questo caso ci si scontra con l'impossibilità, al compimento del 18mo anno di età, di rinnovare questi titoli per motivi familiari a carico dei congiunti che se ne sono fatti carico. E' possibile solo il rinnovo per studio, lavoro o attesa occupazione. Ma conoscendo l'attuale condizione dei giovani tale impossibilità a rinnovare per motivi familiari conduce spesso ad una precarizzazione della loro condizione.

I **minori stranieri irregolari accompagnati** (sono pertanto in Italia con uno o entrambi i genitori) hanno regolarmente accesso al sistema d'istruzione. L'accesso al SSN è garantito, nella nostra regione, fino al 14mo anno di età. Attenzione, però, tale diritto è subordinato al rinnovo annuale da parte di regione Lombardia del dispositivo che lo introduce e regola. Molto più difficile, per questi ragazzi, è l'accesso ad attività extra scolastiche dove il possesso del codice fiscale e di un regolare permesso di soggiorno costituiscono i principali requisiti per l'iscrizione.

Per quanto riguarda i **minori non accompagnati**, il cui numero è cresciuto vistosamente nel corso degli ultimi anni, non possiamo che apprezzare le nuove norme a loro tutela (legge 7 aprile 2017, n.47). Tuttavia va posta molta attenzione sulle modalità con cui viene realizzata nel concreto la loro accoglienza: i fondi messi a disposizione dal Ministero coprono, infatti, forse meno della metà dei costi reali. Le collocazioni dei minori in comunità non possono che comportare dei costi aggiuntivi per gli EE.LL. che se ne fanno carico. Sarebbe pertanto utile rivedere l'entità dei fondi messi a disposizione e monitorare con attenzione le attività e i servizi che gli enti gestori effettivamente erogano al fine di garantire una buona ed efficace accoglienza.

Welfare e coesione sociale

Le nostre istituzioni, ai diversi livelli, continuano ad emanare provvedimenti o a introdurre **strumenti di sostegno al reddito chiaramente parziali e discriminatori**, ritagliati sempre più per essere su misura della popolazione autoctona. Si tratta, solitamente, di provvedimenti spot, non strutturali nel tempo, in netto contrasto con la direttiva Europea che garantisce ai titolari del permesso unico lavoro l'accesso a tutte le prestazioni sociali a parità di condizioni dei cittadini italiani e comunitari. Questa grande ambiguità di fondo che caratterizza il nostro sistema di accesso al welfare deve essere risolta, in caso contrario i ricorsi giudiziari, sempre più numerosi, andranno ad intasare i Tribunali.

La seconda riflessione riguarda il **sistema previdenziale**: non tutti hanno probabilmente coscienza del fatto che in Italia una gran parte dei migranti sono divenuti regolari con le sanatorie del 1998 e del 2002. Molti di questi lavoratori non hanno poi avuto un percorso lavorativo continuativo, con un regolare versamento dei contributi. Si corre pertanto il rischio che, nel medio periodo, un numero non trascurabile di soggetti arrivi alla fine della carriera lavorativa privo dei requisiti minimi per l'accesso al sistema pensionistico, oppure con assegni insufficienti a garantire il loro sostentamento. Sarebbe pertanto opportuno studiare questo fenomeno in prospettiva e valutare l'introduzione di misure che possano garantire ai lavoratori migranti una vita dignitosa al termine del loro percorso lavorativo. Le due principali direttrici su cui sarebbe utile riflettere sono:

- a) La conclusione di accordi bilaterali in materia di sicurezza sociale, ove ve ne siano le condizioni;
- b) La possibilità di restituire i contributi versati per coloro che decidono di rientrare nel proprio paese, per tutte quelle situazioni non gestibili attraverso gli accordi.

Due osservazioni (Luis Lageder, presidente ANOLF Lombardia)

«Sulle pensioni sottolineo quanto ha detto Annalisa: c'è una necessità urgente di costruire accordi bilaterali con i Paesi oltre che praticare una strategia "informativa, educativa" su che cosa sia una rendita e cosa sia l'incasso del capitale versato durante la vita lavorativa; anche perché c'è tanta indagine (di natura empirica poiché si tratta di ricerche) che sembrerebbe dimostrare, ai miei occhi, in modo inequivocabile che chi più è povero, più tende a preferire la scelta di incasso del capitale, come se prediligesse una sorta di certezza, per quanto temporanea, piuttosto che la rendita. Per cui questo ci pone, anche sulla visione della questione pensionistica, una domanda: di chi ci dobbiamo occupare?

Ci sono dei pezzi di riflessione e parte delle persone che lasciamo fuori dal nostro considerare? Sì, tendenzialmente lasciamo fuori i marginali, i poveri; e gli rendiamo la vita più difficile e li induciamo ad uno stato mentale di precarietà che si riproduce quando sono, "apparentemente", liberi di scegliere. Di certo dobbiamo osservare con occhi diversi.

Seconda questione: le competenze professionali.

Detto in estrema sintesi: all'arrivo al confine o al ricovero in un centro bisognerebbe visitare le persone, verificare quale sia il loro stato di salute, cosa che a qualità variabile viene fatta, e chiedergli "che cosa sai fare nella vita, che cosa vorresti fare e che cosa hai già imparato a fare nella tua esistenza". In Italia, esiste una forma di riconoscimento dei percorsi di studio e, quindi, delle competenze accademiche acquisite, soltanto per i livelli più alti e nulla, sostanzialmente, di riconoscimento delle competenze professionali. Per altro c'è un articolo di una legge, la 189 del 2002, che dice che gli iter di riconoscimento sono riservati ai cittadini italiani, ai cittadini comunitari e ai cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia; non a chi arriva.

La signora Merkel ha scelto i profughi di un certo Paese perché quel Paese, all'interno della sua area geografica ha il livello di istruzione medio e di professionalizzazione più alto; ha fatto una scelta di natura economica però l'ha fatta osservando un elemento che in Italia viene assolutamente trascurato. Infatti ci sono dei provvedimenti normativi frammentari, parziali ed inefficaci mentre ci sembrerebbe prioritaria l'idea di costruire un sistema di indagine diffusa e puntuale per capire che cosa "sappiano fare" le persone che arrivano in Italia. In fondo, arrivano con una esperienza e, quindi, portano qui una ricchezza sulla quale sarebbe intelligente investire.

Ora, non vorrei apparire volutamente difficile, ma penso a tutti coloro, anche ai laureati, magari in fuga da una qualche persecuzione, che arrivano da situazioni di Stati dittatoriali, o complessi, difficili, magari con poca autorità o con autorità multiple, penso, ad esempio alla Libia con quattro sorte di governi, ... come fa una persona a farsi riconoscere il suo titolo di studio?, a chi lo chiede? chi lo va a ritirare sapendo che lui è venuto via da lì per delle ragioni magari drammatiche?

Mi sembra siano questioni complesse e degne di attenzione; e quindi mi pare esista la necessità di costruire non l'uniformità ma una omogeneità metodologica per indagare tutto questo, altrimenti accade, come per i permessi di soggiorno, che una autorità si inventi una regola, un'altra si inventi una interpretazione e le persone precipitano nell'arbitrio, pur vivendo nella culla del diritto.

5. Intervento di Paolo Bonetti

professore di Diritto Costituzionale presso l'Università Milano Bicocca

Estratto di senso dell'intervento



La proposta di legge “Modifiche alla disciplina in materia di immigrazione e condizione dello straniero. Ratifica ed esecuzione del capitolo C della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992” riproduce le idee e le disposizioni normative elaborate da un gruppo di lavoro per una nuova legge sulle immigrazioni.

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

Alle riunioni del gruppo svoltesi a Roma nei giorni 5 aprile, 17 maggio, 27 ottobre e 15 dicembre 2016, 16 gennaio, 9

febbraio e 24 maggio 2017 hanno partecipato attivamente:

- Paolo Bonetti (professore associato confermato di Diritto Costituzionale nell'Università degli studi di Milano-Bicocca e delegato per le riforme legislative dell'ASGI);
- Selly Kane e Kurosh Danesh (responsabili delle politiche sull'immigrazione della CGIL nazionale);
- Liliana Ocmin (responsabile del Dipartimento politiche migratorie, donne e giovani della CISL nazionale);
- Giuseppe Casucci (responsabile del Dipartimento politiche migratorie della UIL nazionale);
- Pierfranco Olivani (delegato dalla SIMM);
- Federico Oliveri (ricercatore aggregato del Centro interdisciplinare scienze per la pace dell'Università degli studi di Pisa);
- Carlo Melegari (CESTIM);
- Enrico Varali e Beatrice Rigotti (avvocati del CESTIM e dell'ASGI);
- Stefano Catone.

Introduzione generale sull'immigrazione straniera in Italia e sulle politiche migratorie italiane ed europee a livello normativo e amministrativo

In Italia, Paese di grande emigrazione per centoventi anni, l'immigrazione straniera è iniziata almeno dal 1974, ma è cresciuta intensamente, arrivando al 1° gennaio 2016 a 5.026.153 stranieri

residenti, di cui 3.931.133 cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea (UE), dei quali 2.338.435 (oltre il 59,5 per cento) sono lungo soggiornanti da più di cinque anni e ben il 24 per cento sono minori.

L'immigrazione straniera in Italia è già dal 1974 un fenomeno strutturale e ordinario che ha profondamente modificato il sistema sociale ed economico nazionale, ma che non è stato previsto e governato perché la maggioranza della popolazione, dei poteri pubblici e delle varie forze politiche non ha saputo né voluto attuare un'effettiva politica di governo della realtà, continuando a trattarla come un fenomeno momentaneo da gestire con provvedimenti di carattere episodico o emergenziale o con periodiche «sanatorie» degli ingressi irregolari (ma sempre ostacolando un regolare ingresso per lavoro), o come una minaccia alla sicurezza (con poche eccezioni dovute all'obbligatoria attuazione di direttive dell'UE e alla libertà di circolazione e soggiorno spettante ai cittadini degli altri Stati membri dell'UE), in ogni caso negando un adeguato finanziamento alle politiche di interazione sociale dei cittadini stranieri.

La stessa disciplina organica della condizione dei cittadini stranieri non dell'UE, disposta soltanto nel 1998 con il testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, è stata attuata dai vari Governi in modo inadeguato, poi più volte modificata a partire dal 2002 al solo fine di reprimere gli ingressi e i soggiorni irregolari, ma senza meccanismi che consentano l'ingresso regolare degli immigrati, essendo fondata sull'anacronistico sistema dell'incontro a distanza tra domanda e offerta di lavoro.

Nel contempo è mancata una serena e approfondita riflessione sociale sulla realtà migratoria in Italia, e sulle cause stesse delle immigrazioni.

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

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

È evidente, tuttavia, che sempre più marcata si fa la sproporzione tra lo sviluppo economico del mondo occidentale e l'aggravarsi della povertà in molte altre parti della terra, ciò che determina (come storicamente sempre avvenuto nella storia dell'essere umano) il movimento di persone da zone con minori prospettive di crescita individuale e sociale a zone ove può apparire possibile la realizzazione di una condizione migliorativa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In Italia dal 2007 soggiorna anche una cospicua quota di cittadini di altri Stati membri dell'UE che devono ricevere un trattamento sostanzialmente identico rispetto ai cittadini italiani e che possono essere allontanati dal territorio italiano soltanto in casi eccezionali. Tuttavia, malgrado la progressiva attuazione delle norme dell'UE e importanti sentenze delle Corti italiane ed europee, molte norme italiane sulla condizione dello straniero sono illegittime per la violazione di norme costituzionali, internazionali e dell'UE e spesso il linguaggio politico sembra considerare l'immigrazione come uno strumento di polemica politico-elettorale o di contrapposizione sociale, talvolta con accenti xenofobi o razzisti.

Pari inefficacia e disattenzione hanno avuto le norme concernenti il diritto di asilo, riconosciuto direttamente dalla Costituzione (articolo 10, terzo comma) ed è solo dal 2008, per effetto di direttive dell'UE, che l'Italia si è dotata di un corpo normativo specifico, mentre le misure di accoglienza dei richiedenti asilo restano inadeguate in quantità e qualità rispetto agli obblighi europei e al crescente numero delle persone in fuga da conflitti e persecuzioni, il che ha ripetutamente comportato drammatiche situazioni emergenziali durante gli esodi di massa di persone in fuga dai conflitti e dalle persecuzioni provenienti dal nord Africa e dal Medio Oriente, dapprima fronteggiati dall'Italia con illegittimi respingimenti in mare (come tali condannati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel 2012), poi lasciati al traffico di persone che ha causato migliaia di morti in mare, cessate soltanto dopo l'intervento militare umanitario italiano

dell'operazione Mare nostrum che dal 18 ottobre 2013 al 30 ottobre 2014 ha salvato 150.000 persone, delle quali poi però molte decine di migliaia sono state scoraggiate dal chiedere asilo all'Italia dall'inadeguatezza del sistema generale di accoglienza, riformato soltanto dall'ottobre 2015. In ogni caso nel 2014 e fino all'ottobre 2015 le domande di asilo presentate in Italia hanno superato le 64.000 annue, il che ha confermato l'inadeguatezza del sistema di protezione per richiedente asilo e rifugiati, i cui posti di accoglienza alla fine del 2015 erano soltanto 32.000, a cui si sofferisce tuttora con quasi 70.000 posti in strutture emergenziali inadeguate. Occorre ricordare che questa imprevidenza fu il pretesto fino al 2012 per attivare procedure emergenziali con cui si è derogato alle normali procedure di appalto per la gestione delle strutture di accoglienza, il che ha consentito alla criminalità organizzata di infiltrarsi nella loro gestione, togliendo preziose risorse utili ad assistere la condizione di queste persone più vulnerabili ed indifese.

Nonostante tali carenze politiche e legislative gli stranieri rappresentano una realtà strutturale della società italiana: sono inseriti nel mondo del lavoro (malgrado la crisi nel 2013 i cittadini non appartenenti all'UE impiegati regolarmente erano giunti a circa 2,5 milioni, pari a un decimo dell'occupazione totale), nel settore imprenditoriale (9,1 per cento), nelle scuole (gli alunni stranieri sono il 4,1 per cento degli alunni e quasi metà di loro sono nati in Italia) e contribuiscono allo sviluppo economico e sociale, tanto che soltanto grazie a loro è cresciuta la popolazione italiana (tra il censimento del 2001 e quello del 2011 i cittadini italiani sono diminuiti di oltre 250.000, mentre i cittadini stranieri sono aumentati di 2.694.256 unità). Perciò gli stranieri in Italia sono soprattutto i milioni di persone regolarmente soggiornanti da lungo tempo, delle quali però si parla meno nel dibattito pubblico rispetto alle decine di migliaia di nuovi immigrati. Ciò significa che oggi il primo tipo di nuove norme deve occuparsi del trattamento dei 5 milioni di cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia favorendone l'interazione sociale. Inoltre è prevedibile nei prossimi decenni l'ingresso in Italia di un ulteriore notevole numero di cittadini stranieri, sia a causa della possibilità di occupare nuovi posti di lavoro, sia a causa del crescente flusso di fughe da situazioni di persecuzione o di violenza generalizzata derivante da conflitti interni e internazionali e tali ingressi sono favoriti dall'invecchiamento e dal drastico calo delle nascite in Italia e dalla facilità oggettiva di ingresso (l'Italia ha 8.000 chilometri di coste su un mare navigabile e vicino a Stati in grave crisi politica ed economica). Perciò il secondo tipo di nuove norme deve consentire di governare in modo efficace e lungimirante i nuovi ingressi e soggiorni dei cittadini stranieri evitando restrizioni illegittime, in ogni caso inumane o illusorie, e prevenendo impreparazioni e tensioni.

La legislazione italiana e le conseguenti azioni amministrative dovranno essere pertanto adeguate sia per garantire effettivamente gli ingressi per chiedere e ottenere il diritto di asilo o per esercitare il diritto al riacquisto dell'unità familiare, sia per regolare gli ingressi per motivi di lavoro o di studio.

L'alternativa attuale non è perciò quella tra fare cessare l'immigrazione straniera (che, oltre che materialmente impossibile, violerebbe i diritti fondamentali garantiti a livello costituzionale, internazionale ed europeo all'asilo, all'unità familiare degli stranieri regolarmente soggiornanti e alle garanzie della libertà personale operando respingimenti o espulsioni indiscriminati e sarebbe contraria agli interessi economici e sociali dell'Italia e degli Stati europei in forte crisi demografica) ed eliminare ogni controllo ai confini (che tenderebbe più inefficace la prevenzione dei rischi per la sicurezza di tutti, violerebbe gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE e non consentirebbe di programmare e redistribuire le risorse anche a tutti gli stranieri per assicurare loro un trattamento dignitoso e possibilmente egualitario).

La vera alternativa è quella tra la prosecuzione dell'attuale politica italiana ed europea di deterrenza e contenimento dei flussi migratori illegali in un contesto di drastica limitazione degli ingressi regolari (opzione finora attuata che è però poco efficace ed economicamente costosa, anche se forse appare talora politicamente meno costosa nel breve periodo) e l'avvio di una nuova politica di stabilizzazione dei canali di accesso regolari all'Italia e all'Europa (presupposto necessario per una gestione ordinata e sostenibile di tutti i tipi di flussi di migranti, economici, familiari, politici e umanitari).

Pertanto, è a partire da questi dati oggettivi che occorre una profonda riforma della disciplina in materia di immigrazione, di asilo e di cittadinanza.

A) In relazione al governo delle migrazioni, è indispensabile – da parte dell'UE e ancora prima da parte dello Stato italiano – l'immediata introduzione di:

- canali di libero ingresso per ricerca di lavoro, basati sulle garanzie economiche rese da singoli o da imprese o comunque individuando misure economiche effettive e adeguate di rimpatrio assistito nel caso che, decorso un determinato periodo di tempo, la persona non abbia reperito un'attività lavorativa;
- forme di regolarizzazione permanente, in modo da garantire in via ordinaria agli stranieri non regolarmente presenti sul territorio nazionale il rilascio di un permesso di soggiorno in tutti i casi in cui, in assenza di pericolosità sociale, dimostri di avere solidi legami familiari o socio-economici con il territorio, quali ad esempio lo svolgimento di attività lavorativa, oppure che siano privi di legami con i propri Paesi di origine;
- più ampi meccanismi di ricongiungimento familiare, quanto meno nei casi in cui vi sia una comprovata capacità economica di primo sostegno da parte dei soggetti residenti in Italia;
- meccanismi che effettivamente privilegino al rimpatrio coercitivo l'uso del rimpatrio volontario o altre misure alternative;
- norme che conducano a una progressiva e tendenziale parità di trattamento con i cittadini, in tutti i diritti civili e sociali, con l'attribuzione dell'elettorato alle elezioni amministrative ai cittadini stranieri non appartenenti all'UE alle medesime condizioni dei cittadini dell'UE e un ampliamento dei casi di acquisto della cittadinanza;
- un'autorità indipendente per la tutela dei diritti umani competente anche a contrastare le discriminazioni;
- norme volte a rafforzare la tutela dei minori stranieri non accompagnati e il contrasto della tratta di esseri umani privilegiando un approccio di tutela e rafforzamento della condizione socio-giuridica delle vittime e non solo meramente repressivo.

B) In relazione al diritto di asilo, l'UE deve, anzitutto, desistere dalle più recenti politiche di ostilità intraprese nel corso degli ultimi due anni e che, da ultimo, hanno condotto al cosiddetto Accordo UE-Turchia del 18 marzo 2016, e a sostenere inqualificabili scenari di collaborazione con Paesi dittatoriali e violenti come la Libia. L'UE deve:

- rafforzare in modo consistente le operazioni di soccorso in tutte le frontiere esterne all'UE;
- prevedere la possibilità di rilascio di un visto di ingresso nei Paesi di origine o di transito in relazione a conflitti armati o a gravi violazioni dei diritti fondamentali per
- aver accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale;

- predisporre un ampio piano di reinsediamento, vincolante per tutti i Paesi dell'UE, delle persone in fuga dai luoghi nei quali sono in corso conflitti armati o diffusi ovvero gravissime violazioni dei diritti fondamentali;
- modificare il cosiddetto Regolamento di Dublino, ristrutturandolo sulla base del principio del diritto di asilo europeo, secondo cui il richiedente asilo rivolge la sua domanda di protezione all'UE (asilo europeo) e non a un singolo Stato. In quest'ottica, al fine di determinare il Paese competente, la distribuzione dei richiedenti secondo quote vincolanti va realizzata tenendo prioritariamente conto della volontà del richiedente, della presenza di familiari o di legami culturali con uno Stato membro e dell'esistenza di ragioni umanitarie;
- nel riformare la direttiva dell'UE sull'accoglienza dei richiedenti asilo occorre introdurre disposizioni volte ad accelerare i processi di integrazione sociale effettiva dei richiedenti asilo e vincolare gli Stati ad adottare standard di accoglienza più rigorosi che evitino quanto più possibile il ricorso a misure di trattenimento nonché a strutture di accoglienza le quali, anche per la loro ubicazione e dimensione, isolino i richiedenti asilo dalla popolazione locale;
- **nell'adottare il nuovo regolamento dell'UE sulle qualifiche degli stranieri destinatari di protezione internazionale occorre:**
 - a) uniformare non al ribasso i tempi di durata dei permessi di soggiorno conseguenti al riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria, prevedendo un diritto di soggiorno di durata ampia; ciò al fine di non dovere rivedere la posizione giuridica dell'interessato con tempi irragionevolmente brevi rispetto agli eventuali cambiamenti avvenuti nel Paese di origine, appesantendo inutilmente le procedure amministrative, nonché di consentire al titolare di protezione di godere di un tempo congruo per realizzare un percorso di autonomia sociale, abitativa e lavorativa;
 - b) stralciare del tutto o comunque rivedere in profondità, restringendone la portata, la nozione di «protezione interna» finora positivamente non presente in alcuni ordinamenti nazionali come quello italiano, dal momento che detta nozione, come attualmente formulata, si presta a gravi e irragionevoli restrizioni dell'esercizio del diritto alla protezione internazionale e la sua applicazione si traduce concretamente nel rischio di rimpatrio del richiedente senza che sussistano adeguate condizioni di dignità e sicurezza;
 - c) introdurre l'obbligo per gli Stati di assicurare misure di accoglienza (o interventi economici di supporto aventi finalità analoghe) per i titolari di protezione internazionale nella fase immediatamente successiva al riconoscimento giuridico della protezione stessa;
- **nell'adottare il nuovo regolamento dell'UE sulle procedure di esame delle domande di protezione internazionale occorre:**
 - a) rafforzare i diritti del richiedente protezione internazionale, anche prevedendo il diritto all'assistenza e alla rappresentanza legale gratuite già nel corso della procedura amministrativa;
 - b) restringere la portata di istituti giuridici quali la nozione di Paese terzo sicuro e quella di Paese di origine sicuro, che possono violare assai seriamente il diritto del richiedente asilo di accedere a una protezione effettiva nell'UE.

- c) È inoltre indispensabile da parte dell'UE e ancora prima da parte dello Stato italiano:

- garantire a chiunque giunga in Europa un accesso effettivo e non discriminatorio alla procedura di asilo, abbandonando l'illegittimo approccio hotspot;
- ampliare le possibilità di ricongiungimento familiare per tutti i cittadini stranieri provenienti da un Paese che versa in una situazione di conflitto armato o di conflitto diffuso;
- cancellare qualsiasi accordo teso a dichiarare Paese terzo sicuro o Paese di primo asilo la Turchia o altri Paesi dove non sono garantiti i diritti fondamentali e il diritto a non essere respinto in Paesi dove esista pericolo di essere sottoposti a trattamenti disumani.

In particolare nella legislazione italiana occorre una strategia complessiva che comporti la revisione e l'accorpamento delle norme in materia di diritto degli stranieri, asilo, cittadinanza e apolidia per renderle conformi con le norme costituzionali, internazionali e dell'UE e mirare a tre obiettivi collegati:

1) **l'inclusione sociale dei 5 milioni di cittadini stranieri già regolarmente soggiornanti in Italia**, con una progressiva e tendenziale parità di trattamento con i cittadini, in tutti i diritti civili e sociali, con il rafforzamento delle azioni di prevenzione e di tutela contro lo sfruttamento lavorativo, con l'attribuzione dell'elettorato alle elezioni amministrative ai cittadini stranieri non appartenenti all'UE alle medesime condizioni dei cittadini dell'UE, con un ampliamento dei casi di acquisto della cittadinanza italiana che consenta un pieno riconoscimento delle aspirazioni dei nuovi cittadini e con l'istituzione di un'autorità indipendente per i diritti umani competente anche a contrastare le discriminazioni;

2) **l'effettiva garanzia del diritto a un regolare ingresso e soggiorno nel territorio italiano, diritto di cui sono titolari tanti cittadini stranieri** (cittadini dell'UE e loro familiari, titolari del diritto d'asilo e del diritto all'unità familiare e titolari di permessi di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), con particolare riguardo all'effettiva tutela dei minori stranieri, per il concreto esercizio del diritto all'unità familiare e per l'effettiva realizzazione di un nuovo sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, nonché una nuova disciplina degli ingressi e soggiorni in Italia che sia realistica rispetto agli effettivi flussi migratori per lavoro e riformi il sistema dei titoli di soggiorno, il cui rilascio e rinnovo devono essere trasferiti ai comuni, e abroghi l'Accordo di integrazione;

3) la riduzione al minimo degli ingressi e soggiorni irregolari, con il contrasto effettivo di ogni forma di lavoro irregolare e di tratta delle persone, con forme di regolarizzazione permanente e con provvedimenti di rimpatrio volontario, con una riforma dell'intera disciplina degli allontanamenti, privilegiando forme alternative al rimpatrio coercitivo, che pregiudica la dignità umana oltre a essere inutilmente dispendioso, in attuazione del diritto europeo, in modo che si rendano residuali provvedimenti coercitivi, da adottare soltanto nei limiti consentiti dalla Costituzione, dalle norme dell'UE e dalle norme internazionali.

La proposta di riforma della legislazione in sintesi

Nell'ambito di questi tre obiettivi collegati le specifiche modifiche proposte riguardano alcune aree della condizione giuridica dei cittadini degli Stati non appartenenti all'UE:

- i. ingressi;
- ii. titoli di soggiorno;

- iii. unità familiare e minori;
- iv. allontanamenti;
- v. discriminazione;
- vi. pari opportunità e diritti sociali;
- vii. tutela delle vittime di tratta, di violenza e di grave sfruttamento (lavorativo o sessuale);
- viii. equa procedura e omogeneità della competenza giurisdizionale;
- ix. elettorato amministrativo.



Invece i temi del diritto di asilo, della cittadinanza e delle minoranze rom e sinti non fanno parte della presente proposta di legge, perché già sono oggetto di distinti testi di riforma legislativa rispettivamente nell'ambito delle proposte di decreti legislativi correttivi del decreto legislativo n. 142 del 2015 in materia di asilo inviate nel novembre 2016 al Ministero dell'interno dalle associazioni aderenti al Tavolo nazionale asilo e nell'ambito dei

disegni di legge già all'esame del Parlamento in materia di cittadinanza italiana (Atto Senato n. 2092) e di rom e sinti.

Si precisa che le disposizioni della proposta di legge prevedono in grande maggioranza modifiche al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, di seguito «testo unico», ma anche modifiche di altre norme, incluso il codice penale. Pertanto la presente proposta di legge prevede la riforma delle norme italiane in materia di immigrazione e diritto degli stranieri per raggiungere gli scopi generali di seguiti elencati.

1. Diversificare e semplificare gli ingressi.

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

Accanto all'ingresso per ricerca lavoro (eventualmente limitato quantitativamente), andrà ripristinato il sistema di ingresso per lavoro a seguito di chiamata nominativa da parte di un datore di lavoro residente in Italia. Tale ipotesi, ovviamente scollegata da limiti quantitativi, accompagnata a quella dell'ingresso per ricerca di lavoro, contrasterebbe l'irregolarità del soggiorno e le principali distorsioni che ne derivano (sfruttamento lavorativo, incapacità contrattuale, evasione fiscale e contributiva, vulnerabilità e «invisibilità» delle persone eccetera). Il contesto citato è volto al superamento complessivo dell'anacronistico e inefficace sistema di ingressi legato alla programmazione di flussi annuali, attualmente in uso, ma privo di alcuna

effettiva capacità regolativa dei flussi migratori. Nell'eventuale fase di transizione l'attuale sistema di ingressi dovrebbe comunque essere caratterizzato dall'obbligatorietà, in capo al Governo, di emanare annualmente il decreto flussi in misura effettivamente corrispondente alle esigenze occupazionali delle singole regioni, basato su differenti criteri di attribuzione delle quote e in grado di assicurare in tempi rapidi l'ingresso del lavoratore straniero (anche grazie all'inserimento di meccanismi di silenzio-assenso).

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

2. Semplificare i titoli di soggiorno e introdurre un meccanismo di regolarizzazione ordinaria.

Tale semplificazione deve essere prevista per ogni singolo straniero già presente in Italia che dimostri lo svolgimento di un'attività lavorativa o importanti legami familiari o affettivi. Inoltre è necessario assicurare la convertibilità di tutti i tipi di permessi di soggiorno, trasferire ai comuni la competenza in materia di rinnovo del titolo di soggiorno, abolire l'accordo di integrazione, la tassa sul permesso di soggiorno e ogni automatismo preclusivo al mantenimento del titolo di soggiorno.

3. Rafforzare la tutela dei diritti dei minori e il diritto al ricongiungimento familiare.

Questo può essere realizzato consentendo delle parziali deroghe ai requisiti reddituali e abitativi, stabilendo per i genitori gli stessi requisiti previsti per il coniuge e favorendo la regolarizzazione dei familiari che vivono già in Italia senza titolo di soggiorno. Inoltre è necessario garantire a tutti i minori parità di diritti a prescindere dalla nazionalità e dalla condizione giuridica dei genitori, assicurare anche ai minori con genitori non autorizzati il rilascio di un titolo di soggiorno,

stabilire un sistema uniforme e scientificamente rigoroso per l'accertamento della minore età e un sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati adeguato a garantire i loro diritti, assicurare il diritto al rilascio del titolo di soggiorno al raggiungimento della maggiore età in presenza dei soli requisiti lavorativi e abitativi o per studio.

4. Limitare l'uso delle espulsioni solo per le violazioni più gravi e incentivare il rimpatrio volontario e chiudere i centri di permanenza temporanea per il rimpatrio attualmente esistenti.

Ciò è necessario perché l'attuale disciplina del trattenimento viola le norme costituzionali, internazionali ed europee. Si deve pertanto garantire che ogni forma di limitazione della libertà personale sia disposta da un giudice professionale (e non più dai giudici di pace) al pari di quanto previsto per tutti i cittadini italiani e che l'identificazione delle persone socialmente pericolose avvenga durante la detenzione in carcere e non più disponendo un nuovo e ulteriore trattenimento amministrativo, nonché sottoporre sempre alla previa approvazione del Parlamento gli accordi di riammissione con i Paesi terzi e abolire i reati che puniscono l'ingresso o il soggiorno non autorizzati.

5. Assicurare il rispetto del principio di non-discriminazione e parità di trattamento.

Occorre completare il riordino delle varie tipologie di procedimento giudiziario antidiscriminatorio, istituire un'Agenzia nazionale antidiscriminazione autonoma e indipendente con effettivi poteri di indagine e sanzionatori, garantire l'accesso alla procedura per il riconoscimento dello status di apolide, anche in via amministrativa, nonché per il rilascio di un titolo di soggiorno a partire dal momento in cui la richiesta è avanzata, a prescindere dalla pregressa residenza o regolarità del soggiorno. Occorre inoltre garantire pari accesso alle prestazioni sociali per i cittadini stranieri, eliminando

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

6. Contrastare ogni forma di razzismo e di hate speech.

Ciò deve essere realizzato respingendo ogni proposta volta a ridurre la portata della legge Mancino e garantendo la possibilità di agire in giudizio, anche in sede civile e con procedura semplificata, contro ogni forma di molestia basata su pregiudizi razziali e xenofobi.

7. Tutelare le vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento.

Questo è assicurato garantendo effettive forme di indennizzo, un iniziale «periodo di riflessione», il rilascio del permesso di soggiorno indipendentemente dalla collaborazione con l'autorità giudiziaria e la non imputabilità per i reati commessi durante la fase di sfruttamento. Occorre rendere più chiari ed efficaci i meccanismi di accesso e fruizione dei programmi previsti dall'articolo 18 del testo unico da parte delle vittime di tratta richiedenti asilo. Occorre ampliare le ipotesi in cui è rilasciato un permesso per motivi umanitari ai cittadini stranieri che hanno subito uno sfruttamento lavorativo, dando così corretta attuazione alla direttiva 2009/52/CE, e introdurre una norma che, in recepimento della direttiva 2004/81/CE, preveda il rilascio di un permesso di soggiorno in favore di cittadini di Paesi terzi

che siano stati vittime del reato di favoreggiamento dell'ingresso illegale in alcune determinate circostanze, tenendo conto degli indicatori di lavoro forzato, tratta e sfruttamento lavorativo già elaborati dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). Occorre inoltre attuare le norme che prevedono la protezione delle donne migranti vittime di violenza previste dalla Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e il contrasto della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

8. Garantire processi equi e unitari a tutti gli stranieri.

Questo è possibile attribuendo esclusivamente al giudice ordinario la competenza di tutti i procedimenti relativi alla condizione giuridica del cittadino straniero (escludendo sia il giudice amministrativo, sia il giudice di pace) e assicurando sempre al cittadino straniero il diritto ad esporre realmente le proprie ragioni. Occorre inoltre migliorare la condizione giuridica e le prospettive di stabilizzazione del soggiorno dei cittadini stranieri detenuti in carcere o ammessi a misure alternative alla detenzione.

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

6. Conclusioni di Ugo Duci

Segretario Generale CISL Lombardia

Intervento a braccio non rivisto dall'autore

Complimenti per la resistenza e l'attenzione che avete messo fin qui; era dai miei anni alla facoltà di giurisprudenza che non sentivo un'ora e mezza di lezione così stringente e puntuale come quella che abbiamo avuto la fortuna di sentire oggi, ma stia tranquillo professore, non mi arrabbio come uno studente. Penso anzi che sarebbe necessario usare della sua amicizia per organizzare un secondo momento, magari dedicato in specifico a chi opera nelle ANOLF in cui "prof, una domanda" "prof, come affronto questa questione?" e il prof dà una risposta.

Perché, alla fin fine, tutti i nostri dibattiti, poiché non siamo una associazione filosofica, antropologica o sociologica, ma una associazione di servizio agli altri, devono convertirsi nella traduzione di quanto ci suggeriscono e ci insegnano le persone come il professor Bonetti, concretizzandosi in servizio alle persone che si rivolgono a noi a prescindere da qualsiasi pelle abbiano e da qualsiasi luogo provengano.

Il titolo del convegno di oggi, "Legge, non parole", mi ricorda il mio professore di diritto costituzionale che ci diceva: "non sono le leggi che cambiano la realtà ma la volontà e il modo in cui le persone in carne ed ossa, interpretando ed applicando le leggi, poi le vivono e la cambiano"; e, quindi, certo anche una legge è fatta di parole scritte nero su bianco controfirmate dal primo cittadino italiano, il Presidente della Repubblica, per potere entrare in vigore.



Però le parole, nelle questioni che ci hanno portato qui oggi, sono importanti, pesanti e stanno diventando rischiose anche se non sono parole scritte ma sono parole dette magari in qualche comizio, magari su qualche prato; perché, badiamo bene, anche le guerre e i genocidi hanno avuto inizio dal pronunciamento di alcune parole; ed è stato il crescendo delle parole, repliche ed altre parole ancora che poi ha portato alle armi e a tutto quello

che il secolo scorso speriamo ci abbia lasciato in eredità una volta per sempre e non abbia a ripetersi mai più; abbiamo esempi, purtroppo attuali... Che cosa si stanno facendo Trump ed il dittatore della Nord Corea se non dirsi parole, parolacce, insulti, epiteti come due bambini? Certo, se non fosse che il bambino di qui è il capo della più grande potenza nucleare del mondo ed il bambino di là gioca con giocattoli che, può darsi, prima o poi facciano del male.

Quindi, parole, ed usare parole controcorrente in questo tempo non è facile; me ne sono accorto. Ad esempio, ieri ad un seminario della nostra FNP che aveva come tema "verso una società anziana"; ho cercato di dire ai convenuti e ai pensionati che, se vorranno e vorremo garantire la sostenibilità di una società che si occupa e si preoccupa e non lascia soli ed abbandonati gli anziani,

dovremo, primariamente, investire sui giovani da una parte e dall'altra sui nuovi cittadini italiani che vengono da altri Paesi. Finché ho parlato di giovani, sicché tutti hanno un nipote ho ricevuto approvazione ma quando ho messo sullo stesso piano anche l'altro tema ho sentito un po' di brusio e qualche mugugno; quindi, non è facile dire certe parole di apertura, di fraternità, di accoglienza anche nei nostri mondi a volte.

Sono contento, e mi conforta, la straordinaria partecipazione che ho visto, anche da parte delle Cisl e di alcune federazioni e la collego alla altrettanto bella partecipazione della Cisl che abbiamo registrato, martedì scorso, all'incontro unitario per il treno della memoria che organizziamo ogni anno per Auschwitz per conservare la memoria della Shoa, a confermare che il sindacato confederale non fa distinzioni di razza né di religione; e tutti i credenti, chiunque siano, che sono perseguitati, noi, con tutte le forze che abbiamo, li difenderemo sempre.

Anche perché non dobbiamo avere paura (anche se a volte ci viene) perché il sindacato ha conquistato quote di libertà e giustizia quando non ha temuto di battersi per la libertà e la giustizia.

Però, anche noi che siamo da questa parte della barricata, pensiamo bene agli argomenti che usiamo; ad esempio, mi ha molto colpito, sia in un intervento sia nelle cose cose che diceva il professor Bonetti, la questione dei contributi previdenziali pagati. Perché uno degli argomenti che usiamo per togliere ragioni a quelli che vorrebbero che tutti morissero nel mar Mediterraneo così si risolverebbe il "problema" una volta per tutte, è quello di dire che la presenza dei cittadini che vengono da altri Paesi sostiene il sistema pensionistico e di welfare. Quindi, se usiamo questi argomenti, poi, giustamente, facciamo proposte di legge che riducono un po' l'impatto di questi argomenti, forse è il caso che ci mettiamo d'accordo su come spenderli a vantaggio delle ragioni che cerchiamo di portare avanti.

Ora, non sta a me interpretare né gli italiani né i lombardi, anche perché il mio nonno materno era straniero, essendo austriaco, ma... 10 anni di crisi hanno incattivito un popolo, quello italiano e anche lombardo, che per quanto consta a me, poi magari il professore potrebbe avere elementi per smentirmi, non ha nella sua storia il razzismo o la mancanza di solidarietà. Uso una parola un po' "vecchia": è un popolo buono; ma anche qui, a proposito di questo cambiamento, che responsabilità hanno i media nel continuare a veicolare messaggi uno dopo l'altro... E quando una persona continua a sentire soltanto una campana (poi, per carità, nell'era dei social ogni messaggio si diffonde in un baleno senza alcun controllo critico), anche l'animo storico, il DNA di un popolo se non ha voci che provano a mantenerlo nel suo alveo, pian piano si modifica; e questo è un pericolo che tutte le agenzie educative, sindacato compreso, devono avere ben presente e non sottovalutare; ma, proprio perché il popolo italiano ha queste caratteristiche, con luci ed ombre come tutti i popoli del mondo, io dico, con convinzione, che dobbiamo pensare positivamente insieme, guai a noi se rinunciassimo alla speranza, al fatto che ci dobbiamo credere.

Quindi la CISL Lombardia sostiene senza se, senza ma, senza esitazioni né remore, il progetto di legge che abbiamo presentato oggi, anche se dopo avere ascoltato la puntualissima enunciazione del professore, lo trovo davvero molto ambizioso e, davvero spero, e faremo tutto quello che dobbiamo fare affinché nella prossima legislatura questa legge (che temo non vedrà la luce ora) possa trovare un percorso condiviso ed un suo approdo.

Non penso sia possibile in questa legislatura anche perché, purtroppo, stiamo vedendo che anche un progetto di legge che sembrava vicino al traguardo, quello dello *ius soli*, si è fermato al palo.

La Cisl fa politica, politica sindacale ma non si schiera nell'agone politico, però lasciatemi dire che il fatto che alcune parti politiche siano contro lo ius soli non mi meraviglia, trovo incredibili le paure di alcuni partiti di sinistra o che si ispirano alla dottrina sociale della chiesa e magari hanno sul comodino l'immagine di Papa Francesco; noi ci ispiriamo alla dottrina sociale della chiesa anche quando lottiamo per e a fianco degli immigrati, non alla dottrina marxista, per parlare della Cisl, rispettiamo anche quella e una sua parte è anche nel nostro DNA.



Però, intanto, come Cisl, facciamo la cosa che dobbiamo fare, ... intanto che sosteniamo la legge, intanto che aspettiamo l'esito delle elezioni, intanto che vediamo... avviamo quello che dobbiamo fare noi; serviamo, noi esistiamo per servire, nient'altro che per servire: servire la persona e il lavoro, come abbiamo detto al nostro congresso.

Persona, parola che deriva dalla maschera usata dagli attori nel teatro greco per amplificare la voce e quindi,

mettersi in relazione; persona, che è cosa ben diversa da individuo che nella versione positiva significa non divisibile ma in quella negativa è "io non divido" quello che ho con alcun altro. Noi siamo il sindacato della persona e del lavoro: lavoro perché è lo strumento che consente, insieme ad altri strumenti, non è l'unico, alla persona di realizzarsi, di cogliere il senso della sua esistenza nel luogo in cui vive qualunque esso sia, da qualunque luogo arrivi.

Quindi, noi serviamo la persona e il lavoro: ad esempio, da un anno abbiamo realizzato in Lombardia "Sportello lavoro", che cerca di mettere insieme la domanda di un lavoro con le occasioni e le offerte di lavoro e, nella riunione che ho aperto prima di venire qui con voi, ho chiesto e potuto verificare, quale fosse il numero di curricula che abbiamo nel data base di "sportello lavoro" quanti siano quelli presentati da cittadini di origine straniera; mi hanno risposto essere più del 50%.

Questo è un modo di servire senza distinzione alcuna; poi serviamo, e concludo, servite grazie ad Anolf che rende un servizio davvero insostituibile con grandi competenze.

Forse, mentre continuiamo a servire, dobbiamo ritrovare un coraggio; Rancati ha ricordato un passaggio delle parole che ci ha detto Papa Francesco prima del nostro congresso "voi dovete essere profeti"; ecco, forse dobbiamo tornare, come Cisl ma anche come sindacato confederale, ogni tanto a salire sui tetti e ad urlare parole di verità e di giustizia, perché di profeti in cantina io non ne ho mai conosciuti; quelli che ho conosciuto urlavano la verità e la giustizia dai tetti. Grazie

Scheda: Ius soli e Ius sanguinis in Europa

Definizioni

Ius soli Principio del diritto per cui la cittadinanza si acquisisce automaticamente per il fatto di essere nati nel territorio di un determinato Stato.

Ius sanguinis Principio del diritto per cui un individuo ha la cittadinanza di uno Stato se uno dei propri genitori o entrambi ne sono in possesso.

Ius Culturae Principio del diritto per cui gli stranieri minori acquisiscono la cittadinanza del Paese in cui sono nati e vivono, a patto che ne abbiano frequentato le scuole o vi abbiano compiuto percorsi formativi equivalenti per un determinato numero di anni.

Cosa accade negli altri Stati Ue

I Ventisette stati europei nel merito non hanno una legislazione univoca e applicano lo *ius sanguinis* e lo *ius soli* temperando un principio con l'altro. Ma tutti, anche quelli più flessibili in termini di conferimento della cittadinanza, non contemplano uno *ius soli* puro.

Francia Ogni bambino nato in Francia da genitori stranieri diventa francese al compimento di 18 anni se ha vissuto stabilmente nel Paese per almeno 5 anni.

Germania È cittadino tedesco automaticamente chi nasce in Germania, se almeno uno dei genitori risiede regolarmente nel Paese da minimo 8 anni.

Belgio La cittadinanza è automatica se si è nati sul territorio nazionale, ma quando si compiono 18 anni o 12 se i genitori sono residenti da almeno dieci anni.

Paesi Bassi In base alla legge del 2003, la cittadinanza è prevista non solo per i soggetti nati in Olanda ma anche per quelli che vi risiedono dall'età di 4 anni.

Lussemburgo: Doppio *ius soli*. Cittadinanza con almeno uno dei due genitori stranieri nato nel Paese

Danimarca: Per la naturalizzazione servono 9 anni di residenza e bisogna superare esami su lingua, storia, struttura sociale e politica del Paese

Regno Unito Ha la cittadinanza chi nasce da un genitore con un permesso di soggiorno a tempo indeterminato. Percorso facilitato per i figli di stranieri residenti da 10 anni.

Irlanda Esiste lo '*ius sanguinis*' ma se uno dei due genitori risiede regolarmente nel Paese da almeno tre anni prima la nascita del figlio allora il minore ottiene la cittadinanza.

Spagna L'acquisizione della cittadinanza per la seconda generazione è piuttosto semplice: se il soggetto nasce in Spagna e i genitori sono nati all'estero è sufficiente un anno di residenza nel paese. La procedura di naturalizzazione per tutti gli altri soggetti comporta la residenza per un periodo di 10 anni e la rinuncia alla cittadinanza precedente. Il tempo di residenza in Spagna si riduce per alcune categorie: 5 anni per i rifugiati, 2 anni per i cittadini dell'America Latina e le persone originarie di Andorra, Filippine, Guinea Equatoriale, Portogallo.

Portogallo Ius soli automatico alla terza generazione di immigrati. La seconda generazione può accedere alla cittadinanza dalla nascita su richiesta.

Grecia a nuova legge del 2015 ha rinforzato lo ius soli. I bambini nati in Grecia da genitori stranieri ottengono la cittadinanza se uno dei genitori ha vissuto nel Paese per almeno 5 anni. I bambini nati all'estero e i cui genitori abbiano vissuto in Grecia per 5 anni acquisiscono la cittadinanza al completamento del primo ciclo di studi. Gli stranieri maggiorenni devono avere vissuto nel Paese per almeno 7 anni.

Austria La legge si basa sullo ius sanguinis e non prevede la doppia cittadinanza. Per la naturalizzazione servono 10 anni di residenza.

Finlandia Ius Sanguinis Per la naturalizzazione servono 5 anni di residenza continua.

Svezia La legge si basa sullo ius sanguinis, ma la riforma del 2006 prevede la cittadinanza svedese per i minori che hanno vissuto per 5 anni in Svezia..

Ungheria Lo ius sanguinis è predominante. Se uno dei genitori è ungherese, il bambino acquisirà la cittadinanza automaticamente. Per gli stranieri maggiorenni è necessario vivere nel Paese per almeno 8 anni.

NOTA: In tutti i Paesi dell'est Europa prevale lo ius sanguinis

Redazione:

Marina Marchisio, Miriam Ferrari, Luca Lombi, Angela Alberti, Marta Valota , Luis Lageder, Fiorella Morelli. Si ringrazia per le foto: Mike Augusto Barindelli".

Con il contributo di

FNP – Lombardia



In collaborazione con

Associazione per l'incontro delle culture in Europa (APICE)

