



**MINISTERO DELL'INTERNO**  

---

**UFFICIO STAMPA E COMUNICAZIONE**

# **LA RIFORMA DEL TESTO UNICO SULL'IMMIGRAZIONE**



# **LA RIFORMA DEL TESTO UNICO SULL'IMMIGRAZIONE**

*Ministero dell'Interno  
Ufficio Stampa e Comunicazione*

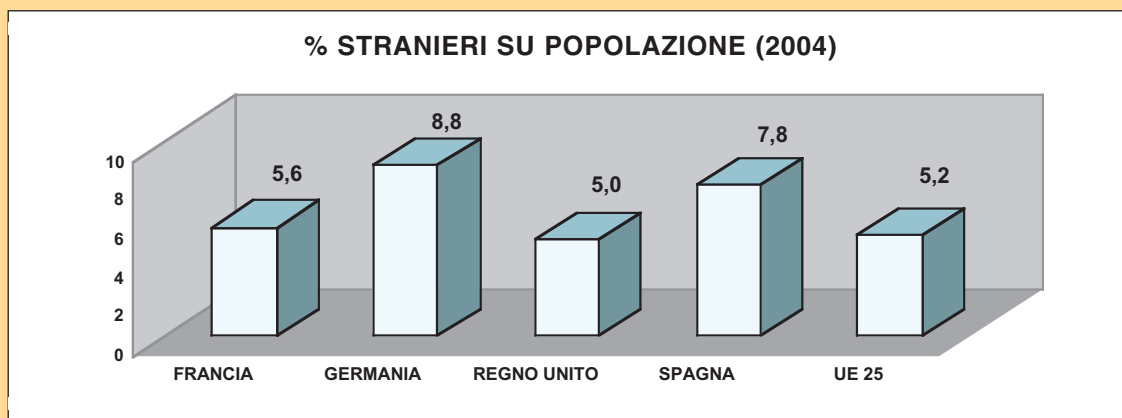
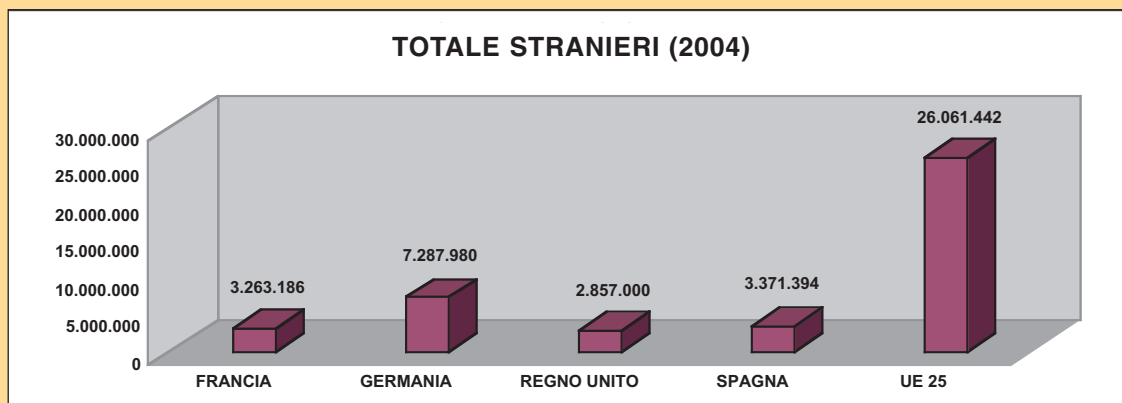
# PREMESSA

## 1. L'immigrazione: opportunità e problemi

In pochi anni l'Italia si è trasformato da Paese di emigrazione in Paese di immigrazione. Secondo gli ultimi dati sono 3 milioni e 35mila gli stranieri regolarmente

te soggiornanti nel nostro Paese, quasi il doppio rispetto a cinque anni fa. L'incidenza sulla popolazione totale è cresciuta al 5,2% e si è allineata alla media europea, pur restando lontana dai picchi dell'8-9% che si registrano in Paesi come la Spagna e la Germania.

## GLI IMMIGRATI NEL RESTO D'EUROPA



E' un cambiamento epocale, che pone problemi, ma offre anche importanti opportunità.

Le opportunità:

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

I problemi:

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

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

**Carlo Azeglio Ciampi.**  
16 maggio 2002

- La forte pressione migratoria, in assenza di un canale di sbocco regolare, si traduce in un alto livello di clandestinità, rendendo più difficile l'integrazione e alimentando l'allarme sociale.
- Le espulsioni sono difficilmente eseguibili rendendo, tra l'altro, più problematica la questione dei Cpt.

- I flussi migratori gestiti dalle organizzazioni criminali mettono sotto pressione il sistema dell'accoglienza, intralciano il riconoscimento del diritto d'asilo e si trasformano troppo spesso in vere e proprie tragedie.

## 2. Le ragioni della riforma

La legge Bossi-Fini in questi anni non è riuscita a risolvere questi problemi e non è riuscita a cogliere queste opportunità. Le premesse irrealistiche su cui si fonda hanno fatto sì che essa fallisse anche rispetto ai propri stessi obiettivi, non riuscendo né a incanalare verso la legalità i flussi di immigrazione illegale, né a contrastare questi ultimi tout court.

### PERCHE' LA BOSSI-FINI HA FALLITO

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

Per queste ragioni tutta la normativa che si fonda sulla legge Bossi-Fini va profondamente riformata.

Solo **governando in modo razionale l'immigrazione regolare**, favorendo l'integrazione e scoraggiando l'immigrazione irregolare si potranno cogliere le opportunità e risolvere i problemi. E' su questi pilastri che si fonda la strategia avviata in questi mesi dal Governo.



Per affrontare l'emergenza sbarchi, poi, sono stati conclusi importanti accordi di riammissione con i Paesi di provenienza come l'Egitto, è stato riavviato un proficuo dialogo con la Libia ed è stata inoltre ottenuta la piena collaborazione dell'Unione europea. Iniziative, queste, che potranno portare a soluzioni strutturali del problema solo negli anni, ma che già hanno prodotto i primi risultati, tanto che nel 2006 gli sbarchi, grazie a una netta flessione degli arrivi nella seconda parte dell'anno, si sono leggermente ridotti rispetto all'anno precedente, invertendo il trend di forte rialzo degli ultimi anni.

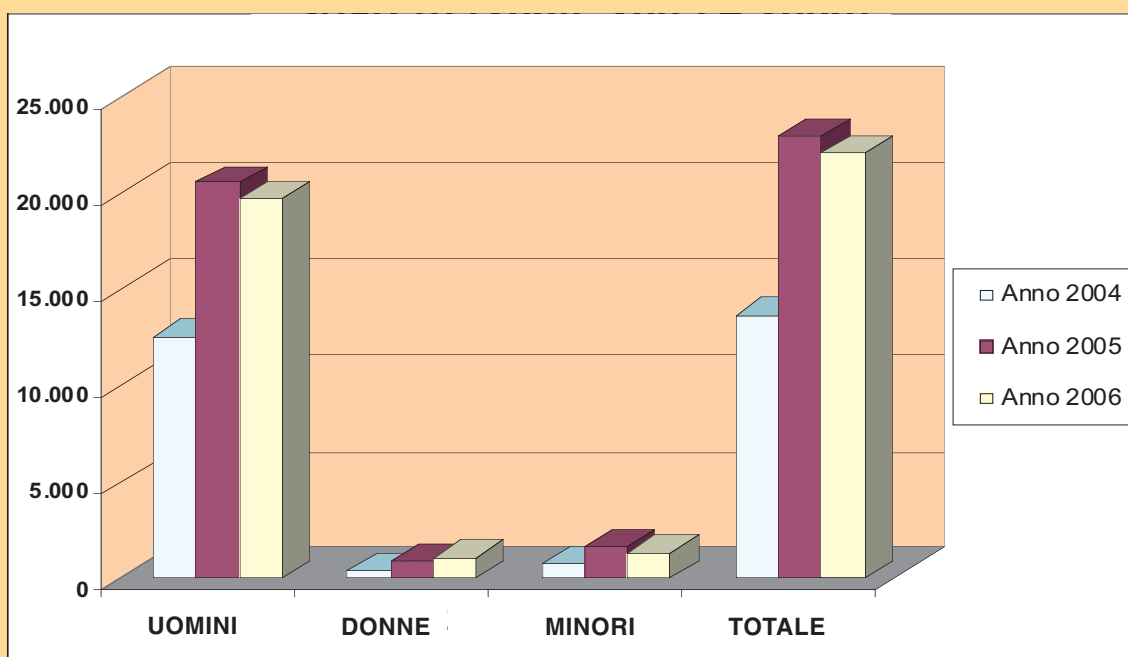
*“L'immigrazione illegale è un problema europeo che richiede uno sforzo europeo. E' una priorità nell'agenda della Commissione”.*

**Josè Manuel Barroso,  
7 settembre 2006**

Questo è quanto è già stato fatto, ora tocca alla riforma più importante: la riforma del Testo unico sull'immigrazione.

## L'ANDAMENTO DEGLI SBARCHI

	UOMINI	DONNE	MINORI	TOTALE
<b>Anno 2004</b>	12.495	402	738	13.635
<b>Anno 2005</b>	20.466	851	1.622	22.939
<b>Anno 2006</b>	19.622	1.059	1.335	22.016



# LA RIFORMA DEL TESTO UNICO

## 1. Gli obiettivi e le principali novità

La riforma del Testo unico sull'immigrazione è il tassello determinante per una efficace politica dell'immigrazione. Si tratta, data la complessità della materia, di un disegno di legge delega. Entro 12 mesi il Governo dovrà adottare un decreto legislativo per la sua attuazione.

La logica che ispira tutte le modifiche è quella di governare in modo razionale l'immigrazione regolare, promuovere l'integrazione e scoraggiare l'illegalità. In questo senso il disegno di legge:

- **Favorisce l'incontro "regolare" tra la domanda e l'offerta di lavoro straniero, rendendo il collegamento tra soggiorno e impiego più realistico e rispondente alle esigenze delle nostre imprese e delle nostre famiglie.**
- **Adegua la durata del permesso di soggiorno alla realtà del mondo del lavoro e rende meno gravosi per l'Amministrazione e per l'immigrato i procedimenti di rilascio e di rinnovo. Vengono anche semplificate le procedure per il rilascio del visto.**
- **Crea una corsia preferenziale per l'accesso dei lavoratori qualificati.**
- **Rende effettivi i rimpatri incentivando la collaborazione dell'immigrato.**

- **Supera l'attuale sistema dei Cpta attraverso una radicale riforma della sua disciplina, assicurando comunque sedi e strumenti efficaci per l'assistenza, il soccorso e l'identificazione degli immigrati e il rimpatrio di chi viene espulso.**

- **Introduce cautele per evitare un uso fraudolento delle modalità di ingresso.**

## 2. Gli ingressi

I flussi. Per governare in modo razionale l'immigrazione si rivede innanzitutto il meccanismo di determinazione dei flussi di ingresso prevedendo una programmazione triennale delle quote di stranieri da ammettere. Il decreto flussi, dunque, da annuale diventerà triennale.

*In questo modo:*

1. si avrà una programmazione più realistica e corrispondente alle necessità di medio-lungo periodo;
2. si darà maggiore chiarezza alle imprese e alle famiglie interessate all'impiego di manodopera straniera;
3. si aiuteranno le amministrazioni coinvolte a semplificare le procedure e i moduli organizzativi necessari;

4. si permetterà agli stranieri interessati di pianificare realisticamente un loro futuro da lavoratori in Italia.

La flessibilità del sistema sarà comunque garantita dalla possibilità di revisione annuale dei flussi attraverso singoli provvedimenti di adeguamento delle quote.

Le quote saranno fissate sulla base dei dati sull'effettiva richiesta di lavoro elaborati dal ministero della Solidarietà sociale e delle indicazioni dei Consigli territoriali per l'immigrazione presso le Prefetture.

➤ **E' particolarmente importante che la determinazione dei flussi sia adeguata alle mutevoli realtà economiche e sociali e alle capacità di assorbimento delle singole realtà territoriali.** In questo senso la riforma, attraverso i Consigli, dà spazio al flusso informativo che dai territori deve arrivare al Governo. Le Regioni e le Province autonome, ma anche le locali organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, così come gli enti e le associazioni che operano sul territorio nel settore dell'immigrazione, indicheranno le reali necessità e le reali capacità di assorbimento a livello locale, in base ai dati sul mercato del lavoro, sulla situazione abitativa, sul livello e sulle potenzialità di integrazione (alloggi, istruzione, assistenza sanitaria).

Nella determinazione delle quote saranno anche valutati i programmi di istruzione e di formazione effettuati nei Paesi di origine.

Se dovessero emergere specifiche necessità nel mondo del lavoro è anche possibile autorizzare determinate categorie di lavoratori all'ingresso fuori dalle quote fissate. Ciò vale in particolare per le esigenze delle famiglie in relazione alla domanda di colf e badanti. Si

prevede, infatti, che la quota stabilita per il lavoro subordinato domestico e di assistenza alla persona possa essere superata in misura prefissata in presenza di un numero di richieste di nulla osta eccedenti la quota stessa.

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

L'articolo 27 dell'attuale legge non basta. Per i talenti nei campi della ricerca e della scienza, della cultura e dell'arte, dell'imprenditoria, dello spettacolo e dello sport occorre una nuova e specifica disciplina per l'ingresso e il soggiorno del nostro Paese, al di fuori delle quote fissate per i flussi.

In particolare sarà introdotta la concessione "veloce" di un permesso di soggiorno aperto della durata massima di cinque anni. Così come un regime speciale - da definire con il ministero degli Esteri - in materia di visto, con la possibilità per le imprese multinazionali o per istituzioni come le università di fare da garante per la figura professionale altamente specializzata da impiegare in Italia.

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

**Massimo Calearo, presidente di Federmeccanica. 10 agosto 2006**



**I lavoratori generici.** La chiamata per conoscenza diretta prevista dal contratto di soggiorno della legge Bossi-Fini, in assenza di altri canali di reclutamento, ha penalizzato l'immigrazione regolare favorendo quella clandestina, con la successiva regolarizzazione di fatto dei lavoratori attraverso le quote annuali. E' un sistema non realistico, che produce illegalità e pertanto va superato, non superando certamente il rapporto tra ingresso e lavoro.

La possibilità della chiamata per conoscenza diretta resta, ma insieme con il ministero degli Esteri e quello del Lavoro sarà introdotto:

- **un sistema di liste, organizzate per singole nazionalità e disponibili su Internet, alle quali potranno iscriversi i lavoratori stranieri che intendano fare ingresso in Italia per lavoro, anche stagionale.**

Le liste potranno essere tenute presso le nostre rappresentanze diplomatiche, adeguatamente attrezzate a tal fine, ma anche - attraverso convenzioni - presso enti e organismi nazionali e internazionali con sedi nei Paesi di provenienza degli immigrati e presso le autorità di questi Paesi. Si introdurrebbe così una sorta di collocamento all'estero per lavoratori stranieri. Un modo per favorire l'incontro, altrimenti difficile, tra la domanda di lavoro in Italia e l'offerta di lavoro all'estero.

Nella formazione della graduatoria costituiranno titolo di preferenza, oltre all'anzianità di iscrizione, la conoscenza della lingua italiana, i titoli professionali posseduti, l'aver frequentato corsi di formazione al lavoro organizzati da istituzioni, enti e associazioni italiani, o anche stranieri, nei Paesi di provenienza.

### L'ESEMPIO

La Regione Friuli Venezia Giulia ha varato il 31 agosto scorso un progetto di formazione di manodopera nei Paesi d'origine degli extracomunitari. La Giunta regionale ha infatti approvato uno stanziamento di 375mila euro per quattro progetti di corsi professionali e linguistici. In particolare, vengono individuati tre profili professionali: assistenti alla persona (le così dette «badanti»), per le quali sono stati stanziati 176 mila euro per corsi in Moldavia; lavoratori edili in Serbia (79 mila euro) e Romania (39 mila); e, infine, operai metalmeccanici in Bosnia Erzegovina (79 mila euro). Si tratta di fondi propri ai quali si aggiungono assegnazioni indirizzate alla Regione dal ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il 14 novembre scorso sono stati ammessi ai finanziamenti i progetti risultati vincitori a seguito dell'avviso pubblico della Regione Friuli Venezia Giulia per la presentazione di programmi di formazione.

Le liste, ove possibile suddivise per qualifiche o mansioni, saranno consultabili attraverso Internet. Il carattere informatico del sistema farà anche sì che i dati raccolti potranno essere aggregati in un'unica graduatoria e consultati unitariamente, presso lo sportello unico per l'immigrazione, dai datori di lavoro che intendono assumere.

A queste liste potranno dunque accedere i datori di lavoro italiani - ma anche gli sponsor di cui si parla più avanti - per richieste numeriche o nominative. Così come alle liste si dovrà attingere per gli eventuali ingressi fuori quota che, come si è detto, potranno essere previsti dai decreti di programmazione dei flussi.

Le liste potrebbero non essere subito disponibili e di sicuro non lo saranno

ovunque. In relazione a ciò si prevede un sistema “paracadute”, facendo confluire in una banca-dati ministeriale tutte le richieste di ingresso per lavoro (a tal fine trasmesse con semplici e-mail dalle rappresentanze italiane all'estero) e possibilmente le offerte di impiego. In un modo o nell'altro i potenziali datori di lavoro avranno un quadro dell'offerta di lavoro esistente.

**Lo sponsor-garante.** I datori di lavoro nel formulare le loro richieste in base a queste liste (o avvalendosi della banca dati) potranno rivolgersi direttamente agli uffici per l'immigrazione, ma potranno anche avvalersi, per le loro esigenze di manodopera non individuata, dell'assistenza dei soggetti abilitati a svolgere il ruolo di sponsor-garante.

Sempre nell'ottica di favorire l'incontro per vie legali tra domanda e offerta di lavoro, infatti, la riforma introduce la figura dello sponsor, che potrà far entrare per lavoro in Italia - nell'ambito delle quote - immigrati iscritti alle liste, fornendo garanzie di carattere patrimoniale sul loro sostentamento e sul loro eventuale rimpatrio. Si consentirà in tal modo, da un lato, allo straniero di entrare regolarmente in Italia per cercare lavoro (sempre, nota bene, entro le quote previste dalla programmazione sui flussi); dall'altro, al datore di lavoro italiano di assumere dopo aver impiegato in prova il lavoratore.

Potranno rivestire il ruolo di sponsor-garante enti e organismi istituzionali, come le Regioni e gli Enti locali, le associazioni imprenditoriali e professionali, quelle sindacali e gli istituti di patronato.

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

**Andrea Tomat, presidente di Assindustria Treviso. 19 agosto 2006**

*La nuova procedura funzionerà così:*

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

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

✓ **Lo Sportello unico per l'immigrazione definisce il procedimento e, in caso positivo, rilascia allo straniero**

richiesto dallo sponsor un "permesso di soggiorno per inserimento nel mercato del lavoro" di durata annuale.

✓ **Lo sponsor, a questo punto, affida il lavoratore in prova all'imprenditore.**

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

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

E' anche ipotizzabile inserire tra i compiti dello sponsor quello di prevedere corsi di formazione o periodi di tirocinio per lo straniero che non ha ancora trovato un lavoro. Il decreto flussi stabilirà poi, con particolare riferimento ai lavoratori qualificati, una limitata quota di ingressi per inserimento nel mercato del lavoro destinata a quei cittadini stranieri, iscritti nelle liste, che dimostrano di avere le risorse finanziarie adeguate al periodo di permanenza in Italia oppure che siano richiesti nominativamente da un cittadino italiano o della Ue - con la limitazione di un solo straniero per richiedente - in possesso di un reddito adeguato a dare la garanzia patrimoniale. In quest'ultimo caso eventuali richieste per gli anni successivi saranno condizionate alla dimostrazione dell'inserimento lavorativo o del rimpatrio dello straniero precedentemente garantito.

**I visti.** L'obbligo del visto per entrare in Italia è regolato da accordi internazionali. In sede europea è allo studio un Regolamento

che riunisce e razionalizza la vigente normativa comunitaria in materia. In sede nazionale, però, si può fare molto per rendere le procedure per l'ottenimento del visto più semplici e ragionevoli.

Saranno semplificate le richieste presso le sedi consolari. La documentazione da presentare sarà più snella e più facilmente identificabile. Le domande per soggiorni molto brevi avranno una procedura accelerata. Sarà obbligatorio motivare il diniego per tutte le tipologie di visto.

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

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

### 3. Il soggiorno

**Soggiorni brevi.** Per sottrarsi a una procedura di infrazione europea, il Governo ha già eliminato il permesso di soggiorno per soggiorni inferiori ai tre mesi, una imposizione che violava le norme comunitarie e comportava pesanti aggravii burocratici per gli stranieri e per l'amministrazione, oltre che seri danni al nostro turismo.

Le esigenze di sicurezza interna - come nella generalità degli altri Paesi - saranno garantite, oltre che dal visto, da una "dichiarazione di presenza" che lo straniero rende all'ufficio

di polizia di frontiera oppure, entro alcuni giorni dall'ingresso, al questore della Provincia in cui lo straniero si trova.

CITTADINI TITOLARI DI PERMESSO DI SOGGIORNO <i>dati al 28/02/2007</i>	
NAZIONALITA'	TOTALE
ALBANIA	237.170
MAROCCO	227.345
UCRAINA	98.997
CINA POPOLARE	96.265
FILIPPINE	64.020
TUNISIA	55.459
INDIA	49.108
EGITTO	45.124
SENEGAL	43.940
PERU'	43.622
ECUADOR	40.341
MOLDAVIA	40.141
MACEDONIA	38.836
SRI LANKA	38.628
SERBIA-MONTENEGRO	37.453
BANGLADESH	34.846
PAKISTAN	32.305
BRASILE	26.718
NIGERIA	23.505
GHANA	23.482
ALTRI	298.536
TOTALE	1.595.841

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

Prevedere permessi tanto brevi quanto la durata dei contratti a tempo via via rinnovati dalle nostre imprese significa solo mettere l'immigrato davanti a un inutile percorso a ostacoli e l'amministrazione davanti a un aggravio di procedure che

assorbe tempo, risorse e personale. Così come lasciare senza diritti l'immigrato in attesa di rinnovo per la sola ragione della lentezza dell'amministrazione a sbrigare la sua pratica è una violazione inaccettabile.

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

**Tito Boeri. La voce.info**  
24 luglio 2006

*Su queste incongruenze la riforma interviene con una pluralità di interventi:*

- Innanzitutto allunga la durata dei permessi di soggiorno. Quelli legati a lavori a tempo determinato (che oggi hanno una durata pari a quella del relativo contratto di lavoro) saranno rilasciati per uno o due anni a seconda se il contratto è di durata inferiore o superiore ai sei mesi; quelli rilasciati per contratti a tempo indeterminato o per lavoro autonomo avranno invece una durata di tre anni (oggi sono due).
- Il rinnovo del permesso, considerando che lo straniero ha ormai trovato inserimento nella nostra società, sarà rilasciato per un periodo pari al doppio di quello previsto per il primo rilascio.

- In attesa del rinnovo, poi, viene sancita per legge la perdurante validità del permesso di soggiorno scaduto, se la domanda è stata fatta entro i termini previsti.

#### **Più tempo per cercare un nuovo lavoro.**

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

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

La riforma perciò estende a un anno il tempo in cui l'immigrato che perde il posto di lavoro resta iscritto ai centri per l'impiego. Tale permesso, poi, sarà rinnovato per un altro anno se lo straniero dimostra di disporre di un reddito annuo non inferiore all'importo dell'assegno sociale. Qualora lo straniero usufruisca di uno degli istituti previsti in materia di ammortizzatori sociali, il permesso di soggiorno potrebbe essere rinnovato per lo stesso periodo. Sarà infine consentita l'assunzione degli stranieri, già titolari di un permesso per lavoro subordinato da almeno tre anni, che abbiano perso la regolarità del soggiorno a seguito di cessazione del loro ultimo rapporto di lavoro.

**Pratiche più veloci.** Queste novità consentiranno di alleggerire il carico di lavoro che oggi grava sugli uffici, permettendo di acce-

lerare i tempi delle pratiche e offrire un migliore servizio nell'interesse dei cittadini italiani e stranieri.

In questo senso la riforma prevede anche una riorganizzazione degli sportelli unici per l'immigrazione istituiti presso le Prefetture, con forme di collaborazione con gli enti pubblici nazionali, gli enti locali, le associazioni datoriali e dei lavoratori, le associazioni del volontariato. In particolare i Comuni saranno coinvolti nelle attività di front-office.

**I permessi umanitari.** I permessi umanitari, oggi concessi dal Questore, saranno rilasciati dal Prefetto, sentiti il Consiglio territoriale per l'immigrazione e il questore. Questo tipo di permesso potrà riguardare anche lo straniero che dimostri spirito di appartenenza alla comunità civile e non costituisca una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato.

## **4. Le espulsioni**

#### **Più collaborazione per espulsioni effettive.**

Uno dei principali problemi dell'attuale sistema è la difficoltà a rendere effettive le espulsioni, sia quelle amministrative disposte dal ministro dell'Interno e dal Prefetto, sia quelle disposte dal giudice in relazione a reati.

*“Nel 2005 le persone destinatarie di un provvedimento di allontanamento dal territorio italiano sono state 119.923 (con un incremento del 13,5% rispetto al 2004), di cui quelle effettivamente rimpatriate costituiscono poco meno della metà, il 45,3%, laddove l'anno precedente si trattava del 56,8%: sono dunque aumentate le persone coinvolte, ma è diminuita l'efficacia dell'allontanamento, una delle più basse degli ultimi anni”.*

**Dossier Caritas 2006**

E' un problema che condividiamo con gli altri Paesi europei e che è legato, soprattutto, alla difficoltà di identificare l'immigrato accertandone la nazionalità (il rimpatrio può essere effettuato solo nel Paese d'origine) e alla mancata collaborazione al rimpatrio di molti dei Paesi di origine.

### IL REBUS

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

Per rendere effettive le espulsioni, allora, va ricercata il più possibile la collaborazione dell'immigrato. Come previsto in Francia, e come suggerito dalla Commissione De Mistura, la riforma introduce programmi specifici di "rimpatrio volontario e assistito", ai quali potranno accedere gli immigrati che collaborano alla propria identificazione, compresi i clandestini più ostici, se l'interesse prioritario è quello di allontanarli effettivamente dall'Italia. Si ritiene in questo modo di poter migliorare i tassi di identificazione, anticipando quanto è ora in fase di

gestazione in ambito europeo. Ai programmi potranno accedere anche stranieri non espulsi che non hanno i mezzi per rientrare nel proprio Paese.

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

**Il reingresso.** Per ottenere la collaborazione dell'immigrato si introduce anche una differenziazione dei tempi del divieto di reingresso in Italia, con una riduzione per chi aderisce ai programmi di rimpatrio. Ai fini di questa riduzione, peraltro, non potrà non pesare la maggiore o minore gravità delle violazioni per le quali è disposto il rimpatrio.

**Sanzioni credibili.** La necessità di un apparato sanzionatorio efficace e credibile viene comunque ribadita: lo impongono giuste finalità deterrenti e gli impegni in sede europea. Anche alla luce delle sentenze in materia della Corte costituzionale e della Cassazione si è tuttavia introdotta una revisione delle sanzioni di natura penale previste per la violazione delle disposizioni in materia di immigrazione. Questi reati e la loro trattazione, oggi configurati come una sorta di diritto speciale aggravato, vengono in sostanza ricondotti ai principi ed alle norme del codice penale e di quello di procedura penale. Per accentuare il carattere deterrente delle sanzioni, poi, queste ultime saranno gradualmente in relazione alla gravità ed alla reiterazione delle violazioni commesse. Le competenze giurisdizionali sono attribuite al giudice ordinario in composizione monocratica.

**Accordi di riammissione.** Cruciale è l'azione che il Governo sta conducendo sugli accordi di riammissione, anche in sede europea. A gennaio è stato firmato un importante "patto" con l'Egitto, e con Libia e Marocco è stato rilanciato un dialogo molto produttivo. Il Governo continuerà a lavorare su questa strada perché si allarghi il numero dei Paesi con cui collaboriamo e perché siano effettivamente funzionanti gli accordi già esistenti. In questo senso abbiamo già chiesto che sia l'Europa a stabilire il principio per cui aiuti e immigrazione legale per ogni singolo Paese siano legati all'esistenza di un accordo di riammissione.

## 5. I Centri di permanenza temporanea e assistita

Questo nuovo modello di espulsioni e rimpatri è un tassello importante anche per la radicale riforma prevista per il sistema dei Centri di permanenza temporanea e assistita. Alleggerendo la platea dei soggetti potenzialmente destinati a queste e assistita. Alleggerendo la platea dei soggetti potenzialmente destinati a queste strutture, infatti, sarà più agevole un progressivo svuotamento dei Centri come proposto dalla Commissione De Mistura.

### LA COMMISSIONE DE MISTURA

La Commissione De Mistura, insediata il 6 luglio 2006, ha presentato le proprie conclusioni lo scorso 31 gennaio sui Centri di accoglienza e permanenza per immigrati. "Non proponiamo la chiusura dei Centri - ha spiegato l'ambasciatore De Mistura, sottolineando l'inadeguatezza dell'attuale sistema - ma un loro progressivo svuotamento escludendo le persone per le quali non c'è necessità né utilità di trattenimento". La necessità del trattenimento nei Cpt resterebbe per una categoria limitata di persone. Mentre i Centri

di accoglienza andrebbero trasformati in vere strutture di assistenza per gli immigrati che entrano irregolarmente nel territorio, prevenendo un tempo di permanenza breve e strettamente necessario per la definizione delle posizioni giuridiche individuali. La Commissione ha anche sollecitato una maggiore trasparenza dei Centri, il coinvolgimento della società civile nella gestione del fenomeno e la promozione di un programma di "rimpatrio concordato e assistito" per gli immigrati identificati o che collaborano fattivamente alla loro identificazione.

E' sulla base delle conclusioni della Commissione, infatti, che la riforma permette di superare l'attuale sistema, garantendo comunque sedi e strumenti efficaci per l'assistenza, il soccorso e l'identificazione degli immigrati e il rimpatrio di quanti sono espulsi.

*"Chiudere i centri non si può: identificare gli irregolari senza nome e assicurarne l'espulsione se prevista dalla legge è un dovere, per la sicurezza dei cittadini; è un obbligo verso gli altri paesi europei; è una rassicurazione per l'opinione pubblica. Cambiarli e riformarli profondamente, invece, si può e si deve - e in questo consiste il loro «superamento» - e le raccomandazioni della commissione De Mistura vanno nel senso dovuto".*

**Massimo Livi Bacci.**  
**La Repubblica, 2 marzo 2007**

*Il nuovo sistema funzionerà così:*

- Innanzi tutto viene interrotta la continuità tra carcere e Cpt che oggi interessa molti immigrati irregolari in Italia. La riforma introduce nuove procedure per identificare gli stranieri durante la detenzione e avviarli all'espulsione senza passare per il Cpt, anche attraverso l'accesso ai programmi di rimpatrio assistito. I Centri non dovranno più essere un proseguimento del carcere in altra forma.

- Gli stranieri sbarcati o comunque individuati in Italia in condizioni di irregolarità e di bisogno, invece, saranno accolti in strutture qualitativamente diverse dagli attuali Centri. Strutture di accoglienza vera e propria, non a carattere detentivo, nelle quali gli stranieri saranno identificati e informati sulle normative italiane che li riguardano, dal diritto d'asilo alla legislazione in materia di tratta e sfruttamento del lavoro, dalle modalità di ingresso regolare sul territorio italiano ai programmi di rimpatrio volontario e assistito. In questo senso la riforma prevede anche una intensa collaborazione degli enti locali, delle Aziende sanitarie locali e delle associazioni e organizzazioni umanitarie. La permanenza in questi Centri sarà limitata al tempo strettamente necessario a questi scopi.

- Ci sarà poi un limitato numero di strutture "per l'esecuzione dell'espulsione" destinato esclusivamente al trattenimento degli stranieri da espellere che si sono sottratti all'identificazione e di coloro per i quali è stata disposta l'espulsione con accompagnamento coattivo ma non è possibile eseguire questa disposizione con immediatezza.

Anche in questo caso il periodo massimo di permanenza sarà ridotto rispetto alla normativa attuale e saranno assicurati i servizi e l'assistenza necessari a garantire i diritti fondamentali - che saranno specificamente regolamentati - della persona trattenuta.

- I Centri, infine, saranno trasparenti. La riforma, infatti, garantisce - nel rispetto della privacy di coloro che sono ospitati nel Centro e senza recare intralcio alle attività svolte - la possibilità di accedere alle strutture alle autorità politiche (in particolare il sindaco, il Presidente della Provincia e quello della Regione), delle associazioni che si

occupano di assistenza e tutela dei cittadini stranieri, dei giornalisti.

## 6. L'integrazione

**Diritti e doveri.** E' la vera scommessa di ogni politica dell'immigrazione nel XXI secolo. La riforma, insieme con gli interventi già varati dal Governo, avrà raggiunto i suoi scopi se, attraverso una regolazione razionale del fenomeno migratorio, avrà favorito una equilibrata integrazione degli stranieri nella nostra comunità, nel rispetto dei diritti e dei doveri di ciascuno.

L'INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI	
TRENTINO ALTO ADIGE	MASSIMA 1.327-1.500 PUNTI
VENETO	
LOMBARDIA	
EMILIA ROMAGNA	
MARCHE	
FRIULI VENEZIA GIULIA	ALTA 1.112-1.326 PUNTI
VALLE D'AOSTA	
PIEMONTE	
UMBRIA	
TOSCANA	
ABRUZZO	MEDIA 896-1.111 PUNTI
LIGURIA	
LAZIO	
SARDEGNA	
MOLISE	BASSA 681-895 PUNTI
CALABRIA	
BASILICATA	
PUGLIA	
CAMPANIA	
SICILIA	MINIMA 464-680 PUNTI

*Fonte: V Rapporto Cnel*

**Le misure.** Al di là dell'impianto complessivo della legge, vi sono misure specifiche che mirano alla promozione dell'integrazione.

- Saranno esclusi i tetti numerici per il riconoscimento dei titoli professionali conseguiti all'estero e per l'iscrizione in ordini, collegi o elenchi speciali.



- Sarà aggiornata la disciplina relativa al riconoscimento dei titoli di studio.
- Saranno razionalizzate le disposizioni sull'assistenza sanitaria.
- Sarà potenziata e valorizzata la figura dei mediatori culturali.
- Misure mirate dovranno promuovere in particolare l'integrazione delle seconde generazioni e delle donne.

**Il voto.** Un importante strumento di integrazione è la possibilità di partecipare alla vita pubblica delle comunità locali dove gli stranieri vivono da molti anni e stabilmente. Perciò la riforma, sulla base della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, sottoscritta a Strasburgo il 5 febbraio del '92, prevede l'attribuzione "dell'elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative a favore degli stranieri titolari del permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo". Questo vuol dire che gli stranieri con Carta di soggiorno, che in base alla nuova normativa si può ottenere dopo cinque anni di residenza regolare in Italia, potranno votare o candidarsi alle elezioni comunali.

## 7. I minori

**Una priorità.** L'integrazione più importante è quella dei minori. A loro è dedicato uno specifico capitolo della riforma. Sono loro, infatti, in quanto soggetti deboli, ad essere troppo spesso le principali vittime delle incongruenze e delle falle del sistema. Il Governo pone dunque come prioritario l'obiettivo di "favorire l'inserimento civile e sociale dei minori stranieri adeguando le disposizioni sul loro soggiorno".

### I MINORI SOGGIORNANTI IN ITALIA

Nord Ovest	216.443
Nord Est	170.696
Centro	133.271
Sud	44.008
Isole	22.065
<b>Totale</b>	<b>586.483</b>

**Le misure.** L'incongruenza più inaccettabile per gli effetti che produce è quella che colpisce i minori stranieri cresciuti in Italia al momento del loro passaggio all'età adulta. Troppo spesso, infatti, queste persone sono costrette a lasciare l'Italia perché si ritrovano, dopo essere cresciuti da italiani, a non aver alcun titolo per restare tra noi. Con l'aggravante che in molti casi devono rientrare in Paesi con i quali non hanno nulla a che fare, sia sotto il profilo culturale sia sotto quello relazionale. Per risolvere questo problema la riforma prevede che:

- venga rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari allo straniero che, al compimento della maggiore età, risulti a carico di uno o entrambi i genitori in Italia con permesso di soggiorno, tenuto conto del reddito degli stessi;
- al compimento della maggiore età, il permesso di soggiorno rilasciato al minore straniero non accompagnato, viene convertito in altre tipologie di permesso di soggiorno, compresa quella per accesso al lavoro, a condizione che: **1.** il minore straniero abbia partecipato a progetti di accoglienza e tutela gestiti da enti o associazioni pubbliche o private; e **2.** il Consiglio territoriale dell'immigrazione presso la Prefettura dia parere positivo sulla sua integrazione. Se questi requisiti non sussistono lo straniero dovrà lasciare il territorio nazionale, ma potrà comunque accedere alle procedure di rimpatrio volontario e assistito.

*Tra le altre misure in favore dei minori, vanno anche segnalate:*

- l'istituzione presso il Ministero della solidarietà sociale di un "Fondo nazionale di accoglienza e tutela a favore dei minori stranieri non accompagnati" per il finanziamento, anche parziale, dei progetti di accoglienza e tutela per i minori.
- la riorganizzazione e la ridefinizione delle procedure del Comitato per i minori stranieri istituiti presso il Ministero della Solidarietà Sociale, anche con la previsione di una funzione consultiva dei Consigli territoriali per l'immigrazione.
- in caso d'incertezza sulla minore età dello straniero saranno disposti gli opportuni accertamenti medico-sanitari. Ove tali accertamenti non consentano l'esatta determinazione dell'età, si applicano comunque le disposizioni relative ai minori.

## **8. L'attuazione della riforma.**

Dal momento in cui la delega diventerà legge, il Governo avrà un anno di tempo per varare il decreto legislativo che ne dà attuazione.

Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, poi, si potranno adottare, con uno o più decreti legislativi, disposizioni correttive e integrative.

Entro un anno dall'entrata in vigore del decreto attuativo, infine, il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per coordinare le nuove norme con le altre disposizioni concernenti l'immigrazione e la condizione giuridica dello straniero.



*Ufficio Stampa e Comunicazione*

*Questo documento è pubblicato anche su: [www.interno.it](http://www.interno.it)*



*Ufficio Stampa e Comunicazione*