

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2976

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'INTERNO

(AMATO)

E DAL MINISTRO DELLA SOLIDARIETÀ SOCIALE

(FERRERO)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI

(D'ALEMA)

CON IL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

(MASTELLA)

CON IL MINISTRO DELLA DIFESA

(PARISI)

CON IL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

(DAMIANO)

CON IL MINISTRO PER LE POLITICHE EUROPEE

(BONINO)

CON IL MINISTRO DELLA SALUTE

(TURCO)

CON IL MINISTRO DELLE POLITICHE PER LA FAMIGLIA

(BINDI)

CON IL MINISTRO PER I DIRITTI E LE PARI OPPORTUNITÀ

(POLLASTRINI)

CON IL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

(FIORONI)

CON IL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE LOCALI

(LANZILLOTTA)

CON IL MINISTRO PER LE RIFORME E LE INNOVAZIONI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(NICOLAIS)

CON IL MINISTRO PER LE POLITICHE GIOVANILI E LE ATTIVITÀ SPORTIVE

(MELANDRI)

CON IL MINISTRO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI

(DE CASTRO)

CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(PADOA SCHIOPPA)

E CON IL MINISTRO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

(MUSSI)

—

Delega al Governo per la modifica della disciplina
dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero

Presentato il 30 luglio 2007

ONOREVOLI DEPUTATI! — La vigente disciplina dell'immigrazione si è rivelata, sotto vari aspetti, non idonea ad affrontare le dimensioni e le problematiche del fenomeno migratorio, che è a tutti gli effetti un fenomeno strutturale. L'inadeguatezza delle norme vigenti a regolare questo grande evento della nostra epoca ha determinato — a partire dai meccanismi previsti per l'ingresso in Italia dei cittadini di Paesi non aderenti all'Unione europea — un allargamento della clandestinità, una enorme difficoltà all'incontro regolare tra domanda e offerta di lavoro e una compressione dei diritti dei migranti di cui la continua espansione del sistema dei centri di permanenza temporanea e assistenza (CPT) è divenuto l'emblema. Così come la farraginosità delle procedure relative ai permessi di soggiorno ha prodotto, da un lato, il sistematico ingolfamento degli uffici statali e, dall'altro, l'aleatorietà dei diritti effettivi degli stessi immigrati regolari.

La necessità di offrire soluzioni adeguate alle disfunzioni evidenziate dalla prassi in questi ultimi anni induce a un ritorno ai principi della legge 6 marzo 1998, n. 40, le cui norme sono confluite nel testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, con la revisione delle modifiche apportate dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, che non hanno prodotto risultati positivi e con i correttivi suggeriti dall'osservazione concreta del fenomeno, adeguando la normativa, anche quella del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, alle nuove esigenze di un fenomeno in continua evoluzione. L'immigrazione deve essere governata non come emergenza ma come elemento ordinario delle società moderne da gestire in base ai principi dell'accoglienza e dell'inclusione sociale di quanti fanno ingresso nel nostro Paese in

risposta anche ad una domanda pressante di lavoratori stranieri.

Il presente disegno di legge si propone, quindi, di superare la normativa vigente, offrendo gli strumenti per un governo razionale dell'immigrazione che si ponga l'obiettivo fondamentale di promuovere l'immigrazione regolare e di favorire l'integrazione degli immigrati da un lato e di rendere effettivo il sistema dei rimpatri degli immigrati irregolari dall'altro, il tutto nel pieno rispetto dei diritti umani e della dignità della persona, a partire dai minori.

La costruzione di un Paese in cui le diverse appartenenze etniche, linguistiche, culturali e religiose possano coesistere positivamente, nel comune riferimento ai valori costituzionali e nel comune utilizzo della lingua italiana, è una delle grandi sfide a cui siamo chiamati e a cui questo disegno di legge vuole dare un contributo.

Passando ad esaminare il provvedimento in dettaglio, il comma 1 dell'articolo unico, detta i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega conferita al Governo per la modifica del citato 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, e successive modificazioni.

Il primo principio della delega [lettera a)] mira a favorire l'incontro regolare tra la domanda e l'offerta di lavoro straniero, sia introducendo elementi di flessibilità nei meccanismi di programmazione dei flussi di ingresso, sia prevedendo nuovi canali di ingresso che assicurino un collegamento più realistico tra la domanda e l'offerta di lavoro e più rispondente alle esigenze delle imprese e delle famiglie.

I criteri rivolti alla realizzazione di tale principio sono molteplici. In particolare, si prevede la revisione del meccanismo di

determinazione delle quote massime di stranieri da ammettere ogni anno sul territorio nazionale, con una programmazione triennale e una possibilità di adeguamento annuale, tenendo conto dei dati sull'effettiva richiesta di lavoro elaborati dal Ministero della solidarietà sociale, dei dati forniti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale e delle indicazioni provenienti dai consigli territoriali per l'immigrazione istituiti presso le prefetture-uffici territoriali del Governo — di cui fanno parte tutti gli operatori pubblici e privati del territorio coinvolti nella gestione dell'immigrazione — nonché dalle regioni e dalle province autonome in relazione alla sostenibilità dei flussi, considerata l'incidenza della materia dell'immigrazione su alcune competenze di tali enti, in particolare sotto il profilo dell'integrazione sociale degli immigrati (alloggi, istruzione, assistenza sanitaria). Nella determinazione delle quote saranno considerati i programmi di istruzione e di formazione effettuati nei Paesi di origine e alle procedure di determinazione delle quote prenderanno parte le associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché gli enti e le associazioni rappresentativi sul piano nazionale e attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati.

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

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

In considerazione delle difficoltà della richiesta di assunzione nominativa che presuppone la conoscenza diretta dello

straniero, il disegno di legge prevede l'istituzione generalizzata di liste di lavoratori stranieri che intendono venire in Italia, fondate su di un criterio cronologico, laddove attualmente tali liste possono essere previste solo nell'ambito di accordi di ingresso per lavoro e di rimpatrio con i Paesi di origine. In ogni caso le liste saranno realizzate innanzitutto con quei Paesi che abbiano mostrato disponibilità a concorrere nella lotta all'immigrazione clandestina. La gestione di tali liste, che dovranno essere trasmesse alle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero, potrà essere affidata alle autorità dei Paesi di origine, nonché ad enti e organismi nazionali o internazionali, con sede in quei Paesi, che stipulino convenzioni a tale fine con lo Stato italiano. Nella formazione della relativa graduatoria si terrà conto del grado di conoscenza della lingua italiana, di eventuali titoli e qualifiche professionali e della frequenza di corsi di istruzione e di formazione professionale, in cui sia garantita la diffusione dei valori e dei principi su cui si fondano la Costituzione italiana e la comunità nazionale. Nella more dell'istituzione di tali liste sarà attivata una banca dati interministeriale delle richieste di ingresso per lavoro e delle offerte di lavoro.

Tali liste costituiranno bacino di utenza per le richieste numeriche dei datori di lavoro italiani ma anche per quelle nominative che, naturalmente, rimangono nel sistema.

Per la realizzazione di realistiche ed efficaci modalità di incontro legale tra domanda e offerta di lavoro, rendendo più conveniente l'ingresso regolare, si reintroduce l'istituto della cosiddetta « sponsorizzazione », per consentire, da un lato, allo straniero di entrare in Italia regolarmente per cercare lavoro, con adeguate garanzie di carattere patrimoniale collegate alla permanenza nel territorio, e, dall'altro, al datore di lavoro italiano di conoscere il lavoratore straniero prima di assumerlo. La prestazione di garanzia per l'ingresso di lavoratori stranieri è consentita, sia a regioni, enti locali, associazioni imprenditoriali, professionali e sindacali e istituti di

patronato, sia a privati cittadini italiani o comunitari ovvero stranieri titolari di un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Le quote destinate alla sponsorizzazione pubblica e privata saranno individuate distintamente; la sponsorizzazione da parte di privati cittadini (italiani, comunitari o stranieri) potrà essere solo nominativa e limitata, altresì, a un ingresso per anno: eventuali richieste per gli anni successivi saranno condizionate alla dimostrazione dell'inserimento lavorativo o del rimpatrio dello straniero precedentemente garantito. Nell'ambito della quota destinata alla sponsorizzazione privata potrà essere consentito l'ingresso per inserimento nel mercato del lavoro anche dello straniero in possesso di adeguate risorse finanziarie (cosiddetta « autosponsorizzazione »).

Oltre a dettare i principi e criteri direttivi intesi ad agevolare l'ingresso regolare di lavoratori generici, il disegno di legge prevede anche una revisione delle categorie di lavoratori che possono entrare in Italia al di fuori delle quote e senza che sia richiesta l'iscrizione nelle liste o nella banca dati transitoria, ai sensi dell'articolo 27 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, nonché del relativo procedimento, anche al fine di semplificare l'ingresso di lavoratori altamente qualificati.

Nell'ottica di favorire lo sviluppo dei Paesi di origine dei flussi migratori, si prevedono [lettera *b*)] misure finalizzate ad agevolare l'invio delle rimesse degli stranieri verso tali Paesi e misure di cooperazione allo sviluppo che prevedano l'impiego dei cittadini stranieri e l'incentivazione del rientro produttivo degli immigrati nei loro Paesi, anche con il mantenimento dello *status* di soggiornante regolare in Italia nel caso di partecipazione a specifici progetti in collaborazione con le amministrazioni competenti.

Con riferimento ai visti di ingresso sul territorio nazionale [lettera *c*)] si prevede una semplificazione delle procedure e della documentazione da esibire, anche mediante la previsione di tutele contro il

ritardo nel rilascio, e l'estensione dell'obbligo di motivazione del relativo diniego a tutte le tipologie di visto: attualmente è prevista una deroga all'obbligo generale di motivazione del diniego di visto per motivi di sicurezza o di ordine pubblico, a meno che non si tratti di ingresso per lavoro, motivi familiari, cure mediche o accesso alle università.

Ad esigenze di semplificazione, nell'interesse tanto dell'amministrazione competente quanto dei lavoratori stranieri e dei datori di lavoro, sono indirizzati anche i principi e criteri direttivi [lettera *d*)], che presiederanno alla riforma delle disposizioni concernenti il rilascio di nulla osta e permessi di soggiorno, nonché i rinnovi dei permessi medesimi.

In particolare, sarà eliminato il contratto di soggiorno e saranno razionalizzati i procedimenti di competenza degli sportelli unici per l'immigrazione istituiti presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, prevedendo anche forme di supporto e di collaborazione all'attività di questi ultimi da parte di enti pubblici nazionali, enti locali, associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché associazioni di promozione sociale, organizzazioni del volontariato e della cooperazione. Per lo snellimento delle procedure è prevista l'istituzione presso i comuni di sportelli per la presentazione delle istanze per il rilascio e per il rinnovo del permesso di soggiorno, attuando gradualmente, e dopo una fase transitoria per sperimentare i nuovi modelli di procedura, il trasferimento di competenze ai medesimi comuni per le procedure di rinnovo del permesso di soggiorno.

Sarà allungata la validità iniziale dei permessi di soggiorno per lavoro non stagionale. In particolare, quelli collegati a rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato o al lavoro autonomo saranno rilasciati per tre anni, mentre i permessi di soggiorno collegati a un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato non saranno più rigidamente ancorati alla durata del contratto di lavoro bensì rilasciati per un anno in relazione a rapporti di lavoro di durata pari o infe-

riore a sei mesi e per due anni in relazione a rapporti di lavoro di durata superiore a sei mesi. I nuovi termini appaiono più adeguati alla realtà del mondo del lavoro, in cui sono sempre più frequenti i contratti di lavoro di breve durata, suscettibili di ripetuti rinnovi, evitando così inutili appesantimenti burocratici per le amministrazioni e inefficienze per il lavoratore e per il datore di lavoro.

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

L'abolizione del contratto di soggiorno, l'allungamento dei termini e dei rinnovi per i permessi e la semplificazione delle procedure tendono a rendere la posizione degli immigrati meno precaria e meno esposta a ricatti e al rischio del passaggio alla clandestinità, che è destinata in tale modo a ridursi.

Per le stesse ragioni, al fine di evitare il passaggio alla clandestinità in caso di cessazione del rapporto di lavoro, il cittadino straniero che, attualmente, rimane iscritto ai centri per l'impiego solo per il periodo di restante validità del permesso o comunque per un periodo non inferiore a sei mesi, avrà un permesso della durata di un anno in attesa di una nuova occupazione, con possibilità di un unico rinnovo per lo stesso periodo, in presenza di un reddito adeguato. Laddove il lavoratore usufruisca di misure di sostegno previste dalla normativa in materia di ammortizzatori sociali, la durata del permesso in questione sarà adeguata alla durata di tali misure se essa sia superiore a un anno. Saranno, infine, previste misure intese a consentire l'assunzione di quegli stranieri, già titolari di un permesso per lavoro

subordinato da almeno diciotto mesi, che abbiano perso la regolarità del soggiorno.

Sempre in tema di permessi di soggiorno, il disegno di legge prevede una revisione della disciplina del permesso per motivi umanitari, al cui rilascio sarà competente non più il questore ma il prefetto, sentiti il consiglio territoriale per l'immigrazione e il questore. Nell'ambito di tale revisione è prevista la possibilità di rilascio del permesso anche in favore dello straniero che dimostri spirito di appartenenza alla comunità civile e non sia pericoloso per l'ordine pubblico e per la sicurezza dello Stato, nonché la previsione di ipotesi di ricongiungimento familiare per il titolare di permesso umanitario, laddove non vi ostino vincoli normativi comunitari. In generale, per lo straniero che ha titolo di soggiornare in Italia per disposizione di legge senza dover dimostrare il possesso di risorse economiche è prevista la possibilità di svolgimento di attività lavorativa.

La lettera e) prevede, poi, che, in armonia con quanto stabilito dal capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, e ratificata dall'Italia con legge 8 marzo 1994, n. 203, per i soli capitoli A e B, si estenda l'elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative agli stranieri che hanno ottenuto nel nostro Paese un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, consentendo l'esercizio di tale diritto secondo le modalità e le condizioni già previste per i cittadini dell'Unione europea. È necessario, pertanto, procedere, prima dell'approvazione della legge delega, alla ratifica del predetto capitolo C della citata Convenzione internazionale, in modo che, in ossequio all'articolo 10 della Costituzione, nella regolamentazione della condizione dello straniero si possa disciplinare l'elettorato in armonia al trattato internazionale ratificato.

La lettera f) richiede che, conformemente alla normativa europea, la disciplina delle cause ostative all'ingresso o al soggiorno sul territorio nazionale si fondi su di una valutazione individuale e non ricollegata automaticamente alla sussistenza di determinati presupposti.

In considerazione delle difficoltà riscontrate nel rendere effettive le espulsioni, soprattutto per i problemi collegati all'identificazione dell'immigrato, la lettera g) mira a incentivare la collaborazione a tale fine degli stranieri, graduando le misure d'intervento. A tale scopo viene istituito il « Fondo nazionale rimpatri », presso il Ministero dell'interno, destinato a finanziare programmi di rimpatrio volontario e assistito, alimentato con contributi dei datori di lavoro, dei garanti che fanno da *sponsor*, nonché degli stranieri medesimi. A tali programmi potranno accedere anche gli stranieri non espulsi che non hanno i mezzi per rientrare nel proprio Paese. Per ottenere la collaborazione dell'immigrato si prevede anche un sistema premiale fondato sulla riduzione del divieto di reingresso normalmente conseguente al decreto di espulsione, sul quale inciderà anche la maggiore o minore gravità dei motivi di espulsione.

Si prevede, inoltre, la revisione della disciplina dell'allontanamento, rapportata alla gravità delle violazioni commesse e alla pericolosità dello straniero, con possibilità di sospensione dell'esecuzione del provvedimento di allontanamento per gravi motivi.

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

La competenza giurisdizionale nella materia sarà riportata al giudice ordinario in composizione monocratica, in conside-

razione dell'incidenza della normativa in esame sui diritti fondamentali della persona.

La lettera h) prevede, tenendo conto delle conclusioni della relazione della Commissione De Mistura, il superamento dell'attuale sistema dei CPT, valorizzando la funzione di accoglienza e di soccorso e di tutela dell'unità familiare.

A tale fine si prevede poi la revisione delle caratteristiche strutturali e gestionali delle strutture finalizzate all'accoglienza, al soccorso, con particolare riguardo per i nuclei familiari con minori, e alla identificazione degli stranieri irregolari e privi di mezzi di sostentamento per il tempo necessario a tali fini, con misure di sicurezza strettamente proporzionate alle finalità perseguite e con la previsione di un congruo orario di uscita per gli stranieri, con modalità differenziate a seconda che lo straniero sia stato o meno già identificato. Per la gestione di tali strutture, ma anche per i CPT, si prevedono anche forme di collaborazione con gli enti locali, le aziende sanitarie locali e le associazioni od organizzazioni umanitarie, al fine di informare gli stranieri sulle procedure di asilo, sulla normativa in materia di tratta e di grave sfruttamento del lavoro, nonché sulle modalità di ingresso e di rimpatrio.

È prevista, poi, l'introduzione di nuove procedure per consentire l'identificazione dello straniero in carcere, al fine di evitare la necessità di un successivo trattenimento a tale fine.

Tutto ciò allo scopo dell'utilizzo residuale degli attuali CPT, peraltro alcuni già in fase di chiusura, solo per gli stranieri da espellere che si sono sottratti all'identificazione, con congrua riduzione dei tempi del trattenimento, ovvero per gli stranieri identificati o che collaborano fattivamente alla loro identificazione, quando non è possibile eseguire con immediatezza tale accompagnamento e per il tempo strettamente necessario e in misura ulteriormente ridotta.

La nuova normativa, con riguardo a tutte le strutture esaminate, dovrà contenere una specifica regolamentazione dei

diritti fondamentali degli stranieri trattenuti e una disciplina dell'accesso, in particolare dei familiari dei cittadini stranieri, oltre che dei rappresentanti degli enti territoriali e delle associazioni che forniscono servizi di informazione e di tutela per cittadini stranieri, nonché degli organi di informazione e di stampa, nel rispetto della riservatezza e delle esigenze di funzionalità delle strutture.

La lettera *i*) è indirizzata a favorire l'inserimento dei minori stranieri, sia di quelli già titolari di un permesso per motivi familiari, che al compimento della maggiore età, attualmente, perdono la titolarità di tale permesso e devono necessariamente ottenerne un altro con requisiti e presupposti diversi, sia dei cosiddetti « minori non accompagnati ».

Per i primi si prevede la possibilità, al compimento della maggiore età, di un permesso di soggiorno per motivi familiari se risultino a carico dei genitori, o di chi era affidatario o tutore, tenuto conto del loro reddito; per i secondi si prevede la conversione del permesso di soggiorno rilasciato durante la minore età in altre tipologie di permesso, compresa quella per accesso al lavoro, a condizione che ne sussistano i presupposti e che il minore straniero abbia partecipato, con modalità idonee a valutarne l'inserimento sociale e civile, a un progetto di accoglienza e tutela gestito da un ente pubblico o privato con determinati requisiti. Si sostituiscono così, per i minori non accompagnati, i rigidi limiti temporali attualmente previsti per la concessione di un permesso di soggiorno, al raggiungimento della maggiore età, con una valutazione dell'inserimento sociale conseguente alla partecipazione ai progetti di cui si tratta. A ciò è collegata anche la previsione del permesso per protezione sociale a favore degli stranieri che hanno commesso reati in minore età, ma che hanno concluso positivamente un percorso di reinserimento sociale, nelle forme e nei modi previsti dal codice penale e dalle norme sul processo minorile.

Per una più efficace tutela dei minori stranieri si procederà alla riorganizzazione e alla revisione della composizione

del Comitato per i minori stranieri istituito presso il Ministero della solidarietà sociale e sarà istituito, presso il medesimo dicastero, un « Fondo nazionale di accoglienza e tutela a favore dei minori stranieri non accompagnati », allo scopo di finanziare i progetti di accoglienza, prevedendo una funzione consultiva del Comitato in ordine all'utilizzo del Fondo.

Sono previste, inoltre, la ridefinizione e l'estensione delle procedure di rimpatrio volontario per i minori, che non abbiano diritto alla conversione del permesso di soggiorno, e la convalida da parte del tribunale per i minorenni del rimpatrio disposto senza il consenso del soggetto interessato per gli ultraquattordicenni.

Infine, per l'applicazione della normativa sui minori stranieri, si disporranno gli opportuni accertamenti medico-sanitari e ove tali accertamenti non fossero risolutivi prevarrà la presunzione di minore età.

Le lettere *l*), *m*), *n*) e *o*) riguardano le politiche d'integrazione al fine del pieno inserimento nella società italiana dei cittadini stranieri legalmente soggiornanti, mediante l'aggiornamento delle disposizioni in materia di iscrizione al Servizio sanitario nazionale e di assistenza sanitaria, l'equiparazione ai cittadini italiani degli stranieri regolarmente soggiornanti da almeno due anni e dei minori iscritti nel loro permesso di soggiorno per l'accesso alle provvidenze di assistenza sociale, compresi i diritti soggettivi in materia di servizi sociali, salvo l'assegno sociale, il potenziamento delle misure dirette all'integrazione dei migranti, concepita come inclusione, interazione e scambio e non come coabitazione tra comunità separate, anche attraverso la definizione della figura e delle funzioni dei mediatori culturali e consentendo agli enti locali interventi straordinari di accoglienza per situazioni di emergenza, e, infine, l'aggiornamento delle disposizioni relative alla Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie.

Nella lettera *p*) il disegno di legge prevede ulteriori fonti di finanziamento del Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, istituito dall'articolo 1, comma

1267, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), allo scopo di incrementare le possibilità d'integrazione degli stranieri, tra i quali contributi volontari dei datori di lavoro e contributi, donazioni o cofinanziamenti disposti da privati, enti, organismi anche internazionali e dall'Unione europea.

La lettera *q)* ha lo scopo di predisporre un'effettiva tutela delle vittime di riduzione o di mantenimento in schiavitù o in servitù, delle vittime di tratta, nonché delle vittime di violenza o di grave sfruttamento, intervenendo in materia di espulsioni, di ricongiungimento familiare e di norme penali, allo scopo di rendere fruibili i diritti previsti per tali stranieri.

Infine, la lettera *r)* è una norma di chiusura per il coordinamento del disegno di legge delega con la normativa nazionale e comunitaria.

I commi 2 e 3 dell'articolo prevedono, rispettivamente, l'*iter* procedurale da osservare per l'emanazione del decreto legislativo attuativo della delega, con il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, e successive modificazioni, e delle competenti Commissioni parlamentari, nonché la possibilità di adottare disposizioni correttive e integrative del medesimo

decreto legislativo entro ventiquattro mesi dalla data della sua entrata in vigore.

Il comma 4 contiene un'ulteriore delega al Governo ad adottare un decreto legislativo, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, al fine di semplificare e di garantire la coerenza logica, sistematica e lessicale della normativa emanata.

Per la copertura finanziaria, utilizzando un sistema già previsto in altre disposizioni legislative (legge n. 53 del 2003), il comma 5 stabilisce che i decreti legislativi di cui ai commi 1 e 3 che comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica sono emanati successivamente alla data di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie.

Il disegno di legge è stato esaminato in Conferenza unificata in data 14 giugno 2007 ai sensi dell'articolo 2, comma 3, e dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con parere favorevole delle regioni (a maggioranza), dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNC-CEM).

RELAZIONE TECNICA

(Articolo 11-ter, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni).

Premessa.

Nella presente relazione tecnica, in considerazione della circostanza che le norme in esame costituiscono criteri di delega, la valutazione dei relativi oneri è ovviamente dipendente da ipotesi circa il concreto esercizio della delega medesima.

In ogni caso, nel provvedimento in esame è presente (articolo 1, comma 5) la clausola in base alla quale l'effettivo esercizio dei principi a criteri direttivi di delega comportanti maggiori oneri è subordinato all'approvazione e all'entrata in vigore di provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Va anche rilevato che gli oneri relativi ai criteri di cui alla lettera *a*), numeri 5), 6) e 8); lettera *d*); lettera *h*); lettera *i*), numero 4); lettera *o*) (ricomprensive anche quelli di cui alla lettera *a*), numero 4), sono espressi in termini di limite massimi di spesa.

A) Criteri di cui al comma 1, lettera a).

Per quanto riguarda i criteri di cui ai numeri 5), 6) e 8), essi prescrivono una razionalizzazione delle procedure per l'identificazione degli stranieri cui concedere la possibilità d'ingresso tramite l'istituzione di liste organizzate per nazionalità, il coinvolgimento di una pluralità di soggetti cui affidarne la responsabilità e la creazione nell'immediato di una banca dati. Si ritiene che la procedura di attivazione del nuovo sistema possa richiedere una spesa nel limite di 1 milione di euro per i primi tre anni, ridotto a 0,5 milioni di euro per gli anni successivi.

Comma 1, lettera *a*), numeri 5), 6) e 8) (valori in milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	Dal 2012
Maggiori oneri	1	1	1	0,5	0,5

Per quanto riguarda il criterio di cui al numero 4), che prevede che siano determinate opportune azioni di sviluppo dei canali per l'incontro della domanda e dell'offerta nel settore del lavoro domestico e di assistenza alla persona nonché la promozione di specifiche azioni formative e di riconoscimento delle professionalità pregresse, tali attività rientrano in quelle che potranno essere finanziate con i fondi stanziati per le attività di cui alla lettera *o*).

B) Criteri di cui al comma 1, lettera b).

I criteri di delega di cui al comma 1, lettera *b)*, che prevedono di agevolare l'invio delle rimesse degli stranieri verso i Paesi di origine, non comportano implicazioni di tipo finanziario, stante l'integrazione del mercato finanziario italiano e la completata abolizione delle barriere legali ai trasferimenti di capitali. In particolare, il criterio di cui al numero 3), che prevede di valorizzare le competenze degli immigrati anche mediante il loro impiego in attività di cooperazione con i Paesi di origine e anche ai fini del ritorno nei Paesi di origine, non ha implicazioni finanziarie in quanto volto meramente a favorire il coinvolgimento pieno anche degli immigrati nei progetti di cooperazione autonomamente stabiliti e finanziati nell'ambito dei progetti di cooperazione italiana, senza prevedere l'attivazione di progetti aggiuntivi.

C) Criteri di cui al comma 1, lettera c).

I criteri di cui al comma 1, lettera *c)*, sono finalizzati a semplificare le procedure per il rilascio del visto per l'ingresso nel territorio nazionale anche attraverso la revisione della documentazione da esibire da parte dello straniero interessato e la previsione dell'obbligo di motivazione del diniego per tutte le tipologie di visto, prevedendo forme di tutela e di garanzia per i richiedenti i visti.

Non sono previsti effetti finanziari.

D) Criteri di cui al comma 1, lettera d).

I criteri di delega di cui al comma 1, lettera *d)*, prevedono la semplificazione delle procedure e dei requisiti necessari per il rilascio del nulla osta, del permesso di soggiorno e del suo rinnovo.

La disposizione prevede l'istituzione di « sportelli presso i comuni per presentare le richieste di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno e per il ritiro del documento e, dopo una congrua fase transitoria, il passaggio delle competenze ai comuni per il rinnovo del permesso di soggiorno ». Tale disposizione non comporta oneri per i comuni.

Si fa presente, infatti, che la disposizione attribuisce ai comuni l'attività di diretto contatto con l'utente della procedura relativa al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno. Si tratta in sostanza di una mera attività di « *front office* » per le attribuzioni successivamente poi espletate dai competenti uffici delle questure. Per tali attività i comuni potranno utilizzare gli sportelli realizzati per altre attività come, ad esempio, quelle anagrafiche, ponendo anche in essere le necessarie sinergie per le attività da predisporre. È da sottolineare che le medesime attività attualmente vengono svolte dagli uffici postali, sulla base di una convenzione non onerosa che il Ministero dell'interno ha stipulato con la Società Poste italiane Spa. Tutte le spese che sopporta la citata Società Poste italiane Spa per svolgere i

servizi in questione sono interamente coperte da quanto versano gli stranieri interessati al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno (attualmente euro 30,00 per pratica). Sulla base della predetta convenzione con la Società Poste italiane Spa è stata poi avviata un'attività di sperimentazione con l'ANCI che vede coinvolti alcuni comuni per realizzare, come detto sperimentalmente, i prototipi degli sportelli prefigurati dalla norma in esame. Tale attività sperimentale avrà una progressiva espansione ad altri comuni e una raffinazione delle procedure, in particolare informatiche, per poi realizzare gradualmente il passaggio del rilascio dei permessi di soggiorno ai medesimi comuni. Tutto ciò si sta realizzando attraverso risorse finanziarie reperite con i versamenti effettuati dagli utenti interessati alla procedura di che trattasi. Il criterio di delega non comporta, quindi, oneri per i comuni o per lo Stato in quanto i costi delle attività che verranno svolte in adempimento della disposizione saranno interamente coperti da quelle quote che dovranno essere versate dagli utenti dei servizi svolti dai comuni. È da sottolineare, inoltre, che il sistema sarà attuato, come previsto nella disposizione, progressivamente attraverso una realizzazione in fasi successive per estendere il numero degli sportelli comunali fino a dare copertura all'intero territorio nazionale.

Il criterio di cui alla lettera *d*), è volto a semplificare e razionalizzare le procedure relative al nulla osta per l'ingresso, il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno, prevedendo una riorganizzazione degli sportelli unici per l'immigrazione istituiti presso le prefetture – Uffici territoriali del Governo con forme di supporto e di collaborazione da parte degli enti locali.

Per quanto concerne i relativi oneri, la semplificazione delle procedure e dei requisiti d'ingresso per il rilascio del nulla osta e la riorganizzazione degli sportelli unici per l'immigrazione richiedono l'implementazione – relativamente all'*hardware* e al *software* – dei sistemi informatici esistenti, la formazione del personale a livello centrale e periferico e la costante manutenzione del sistema stesso. I costi previsti possono essere calcolati per le prime due voci – implementazione e formazione – nel limite di 22 milioni di euro complessivi per il triennio dalla data di entrata in vigore del decreto delegato (nel limite di 8 milioni di euro per il primo anno e di 7 milioni di euro per il secondo e il terzo anno) e di 10 milioni di euro, a regime a decorrere dal 2011 per la manutenzione e per l'aggiornamento periodico del personale.

Comma 1, lettera *d*) (valori in milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	Dal 2012
Maggiori oneri	8	7	7	10	10

Il criterio di delega di cui al numero 3) prevede l'estensione del periodo di validità del permesso di soggiorno per attesa occupazione dagli attuali sei mesi, previsti dalla norma vigente (articolo 22, comma 11, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998) a un anno ovvero alla maggior durata degli istituti previsti per gli am-

mortizzatori sociali. È, inoltre, disposto il rinnovo in presenza di adeguati mezzi di sussistenza. Sotto questo ultimo profilo, la disposizione, condizionando il rinnovo alla dimostrazione dei mezzi di sussistenza, fra i quali comprendere anche quelli relativi alla copertura sanitaria, non comporta maggiori oneri. In ordine al prolungamento della validità del titolo di soggiorno, da sei mesi a un anno, l'onere potrebbe essere individuato con riferimento alle maggiori spese del Servizio sanitario nazionale cui sono iscritti i disoccupati stranieri. Come stima del costo pieno dell'assistenza sanitaria per soggetti non lavoratori si considera la quota capitaria nazionale di euro 1.700.

Considerato che il maggior periodo di validità del soggiorno è di sei mesi, il maggior onere è pari a 850 euro *pro capite*.

Il numero di permessi di soggiorno rilasciati per attesa occupazione nel 2006 è stato pari a 3.982 e, pertanto, i soggetti interessati al primo anno di applicazione della nuova normativa possono stimarsi prudenzialmente in 4.000. Prudenzialmente prevedendo per gli anni successivi un incremento del 20 per cento annuo fino ad arrivare al terzo anno di applicazione della disposizione, momento in cui c'è la stabilizzazione del numero, atteso che l'incremento è annullato dal numero degli inserimenti lavorativi e delle cessazioni per altri motivi. Il numero è quindi stimato in 5.000, per il secondo anno, e in 6.000, per il terzo. La maggior spesa è stimata in 3,5 milioni di euro (4.000 x 850) per l'anno 2008, in circa 6 milioni di euro (5.000 x 850+1.000x1.700) per l'anno 2009 e in circa 9 milioni di euro (6.000 x 850+2.000x1.700).

Comma 1, lettera *d*), numero 3 (valori in milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	Dal 2012
Maggiori oneri	3,5	6	9	9	9

Il criterio di cui al numero 4) stabilisce il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari allo straniero che dimostri spirito di appartenenza alla comunità civile e non costituisca una minaccia per l'ordine e per la sicurezza dello Stato, disciplinando ipotesi di riconoscimento del diritto al ricongiungimento.

La titolarità del permesso di soggiorno per motivi umanitari autorizza all'iscrizione gratuita al Servizio sanitario nazionale. La spesa media sanitaria a persona per i non lavoratori è stimabile, come precedentemente indicato, in 1.700 euro *pro capite*. L'aumento dei permessi di soggiorno rilasciati sulla base della disposizione è quantificabile in poche decine l'anno, che per stima prudenziale, considerati anche gli eventuali ricongiungimenti, si arrotondano a 100 per anno. L'ulteriore spesa sanitaria stimabile è da quantificare in euro 170.000 (1.700 x 100) per anno, prudenzialmente arrotondato a euro 200.000. Tale importo subirà un progressivo aumento per gli anni successivi fino al terzo anno, momento in cui l'incremento della spesa dei nuovi permessi umanitari sarà compensato dalla cessazione dei titoli di soggiorno già rilasciati soprattutto in relazione alla possibilità di conversione di tale permesso in quello per lavoro. L'incremento dell'onere è, pertanto, così quantificato: primo anno euro 200.000,

secondo anno euro 400.000, a decorrere dal terzo anno euro 600.000. Non si quantificano oneri in ordine all'erogazione di prestazioni assistenziali sociali in quanto, attesa l'esiguità del numero dei soggetti interessati, tali oneri sono considerati compresi nei calcoli effettuati in relazione alla disposizione specifica che comporta dette erogazioni [lettera l), numero 2)].

Comma 1, lettera d), numero 4) (valori in milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	Dal 2012
Maggiori oneri	0,2	0,4	0,6	0,6	0,6

E) Criteri di cui al comma 1, lettera e).

I criteri di cui al comma 1, lettera e), prevedono l'elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative a favore degli stranieri titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo alle modalità di esercizio e alle condizioni previste per i cittadini dell'Unione europea.

Non sono previsti effetti finanziari.

F) Criteri di cui al comma 1, lettera f).

La norma prevede l'armonizzazione della disciplina dell'ingresso e del soggiorno a quella dell'Unione europea che richiede al momento dell'ingresso ovvero del rilascio o della revoca del soggiorno una valutazione degli elementi soggettivi dello straniero. Tale normativa europea (già recepita per i ricongiungimenti familiari e per i lungo soggiornanti) comporta la necessità di valutare sempre l'età dell'interessato, l'esistenza o meno di vincoli familiari nel Paese di origine e in Italia, la durata del soggiorno nel territorio nazionale (vedi, ad esempio, l'articolo 5, comma 5, ultimo periodo, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, introdotto dal decreto legislativo n. 5 del 2007, e l'articolo 9, comma 11, del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, come sostituito dal decreto legislativo n. 3 del 2007).

Le disposizioni applicative del principio comunitario sono esplicative di quel principio generale stabilito nell'articolo 5, comma 6, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, relativo alla valutazione in sede di rifiuto o revoca del permesso di soggiorno dei «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano». Inoltre è anche doveroso segnalare che l'automatismo sui provvedimenti di revoca o di rifiuto del permesso di soggiorno è ancora escluso ai sensi della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (articolo 8), ratificata con legge n. 848 del 1955 e il cui protocollo n. 11 è stato ratificato con legge n. 296 del 1997.

La norma, pertanto è solo chiarificatrice di principi giuridici già in vigore e, pertanto, non comporta maggiori oneri né minori entrate rispetto alla disciplina vigente.

G) Criteri di cui al comma 1, lettera g).

I criteri di cui al comma 1, lettera g), sono finalizzati a rendere effettivi i rimpatri, graduando le misure d'intervento, anche al fine di migliorare il contrasto dello sfruttamento dell'immigrazione clandestina.

Per i criteri di cui ai numeri 2), 3), 4) e 6), non sono da prevedere implicazioni finanziarie.

In ordine al Fondo nazionale rimpatri, previsto dal criterio di cui al numero 1), destinato a finanziare i programmi di rimpatrio volontario e/o assistito, la disposizione che lo istituisce non comporta maggiori oneri a carico dell'erario. Tale Fondo infatti sarà alimentato esclusivamente attraverso contributi che dovranno essere versati dai datori di lavoro che chiederanno l'ingresso nel territorio nazionale del lavoratore extracomunitario. Tale contributo sostituirà l'obbligo che hanno i datori di lavoro, sulla base della disciplina vigente, di far fronte alle spese di trasporto per il rientro in patria dello straniero. Analogo contributo sarà previsto per lo *sponsor*, soggetto istituzionale o privato, ovvero a carico dello straniero che sarà autorizzato all'ingresso per ricerca lavoro. Una piccola quota di solidarietà potrebbe anche essere prevista a carico dello straniero interessato per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno. Contributi potranno essere ottenuti anche dall'Unione europea che sta elaborando apposite norme al riguardo.

Anche il criterio di cui al numero 5) non comporta maggiori oneri. Tale disposizione, infatti, nel prevedere la sospensione dell'esecuzione del provvedimento di espulsione per gravi motivi, ribadisce un principio generale già contenuto nel testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998. L'articolo 5, comma 6, del medesimo testo unico dispone che nella revoca o nel rifiuto del permesso di soggiorno devono valutarsi « seri motivi, in particolare di carattere umanitario ». Tale concetto è poi esplicitato nel successivo articolo 19 relativo ai divieti di espulsione e di respingimento.

H) Criteri di cui al comma 1, lettera h).

Il comma 1, lettera h), contiene le disposizioni relative alla revisione delle strutture di accoglienza e di trattenimento degli stranieri attualmente operative. I centri governativi per stranieri dovranno quindi essere sottoposti ai necessari adattamenti per uniformarli al nuovo sistema delle espulsioni previsto dalla norma. Saranno, quindi, necessari lavori da effettuare sulle strutture esistenti e sarà anche necessario adeguare la gestione ottimizzando i servizi di assistenza alla persona, di mediazione culturale e informativi.

La spesa è prevista nel limite di 30 milioni di euro per due anni, per quanto concerne i costi di revisione delle strutture e di riqualificazione delle medesime e nel limite di 10 milioni di euro a regime per gli ulteriori servizi da fornire nei centri e per l'elevazione degli *standard* dei servizi di assistenza e informazione nonché per la manutenzione delle opere di revisione e riqualificazione effettuate.

Comma 1, lettera *h*), numeri 1) e 3) (valori in milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	Dal 2012
Maggiori oneri	30	30	10	10	10

1) Criteri di cui al comma 1, lettera i).

I criteri di cui al comma 1, lettera *i*), sono finalizzati a favorire l'inserimento civile e sociale dei minori stranieri.

I criteri di cui ai numeri 2) e 8) non risultano avere implicazioni finanziarie.

Lo stesso deve evincersi anche per i criteri di cui ai numeri 1), 3) e 5):

il criterio di cui al numero 1), che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi familiari allo straniero che, al compimento della maggiore età, risulti a carico di uno o di entrambi i genitori o rimanga a carico di colui che era affidatario o tutore, tenuto conto del reddito degli stessi, non comporta effetti finanziari in ragione del fatto che gli oneri sono a carico degli stessi genitori;

il criterio di cui al numero 3), che prevede il rilascio del permesso per protezione sociale anche allo straniero che, avendo commesso reati durante la minore età, abbia concluso positivamente un percorso di reinserimento sociale, nelle forme e nei modi previsti dal codice penale e dalle norme sul processo minorile, parimenti non comporta oneri in quanto esso è già previsto ai sensi dell'articolo 18 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 e in particolare del comma 6, di cui la precisazione contenuta nel presente disegno di legge, di dichiarazione dell'estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova, è una rispecificazione;

il criterio di cui al numero 5), che prevede la riorganizzazione e la revisione della composizione e delle procedure del Comitato per i minori stranieri istituito presso il Ministero della solidarietà sociale, anche con la previsione di una funzione consultiva dei consigli territoriali per l'immigrazione, istituiti presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, in ordine allo svolgimento delle attività di competenza del Comitato stesso, non comporta oneri, in quanto trattasi di mera riorganizzazione e ridefinizione di procedure, volte al miglioramento dell'efficacia e alla semplificazione, non di una modifica delle relative competenze. Per altro, il Comitato è già operante e inserito nei comitati per i quali il Ministero della solidarietà sociale ha effettuato le operazioni ricognitorie di cui all'articolo 29 del

decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006.

Per quanto riguarda il criterio di cui al numero 4), che prevede l'istituzione presso il Ministero della solidarietà sociale di un « Fondo nazionale di accoglienza e tutela a favore dei minori stranieri non accompagnati », si ritiene possa essere previsto un finanziamento entro un limite pari a 40 milioni di euro annui a decorrere dal 2008.

Per quanto riguarda il criterio di cui al numero 6), concernente la ridefinizione e l'estensione delle procedure di rimpatrio volontario assistito anche ai minori stranieri che, al raggiungimento della maggiore età, non possiedono i requisiti per la conversione del permesso di soggiorno per minore età, si ritiene che esso non comporti oneri specifici, dato che i programmi di ritorno volontario e assistito saranno a carico del Fondo nazionale rimpatri, totalmente alimentato dai contributi di datori di lavoro, soggetti garanti dell'ingresso e stranieri. Contributi potranno essere ottenuti anche dall'Unione europea che sta elaborando apposite norme al riguardo.

Infine, per quanto riguarda il criterio di cui al numero 7), la previsione che, in caso d'incertezza sulla minore età dello straniero, siano disposti gli opportuni accertamenti medico-sanitari e, ove tali accertamenti non consentano l'esatta determinazione dell'età, si applichino comunque le disposizioni relative ai minori, non comporta maggiori oneri. Già oggi, in caso di dubbio sull'età dello straniero, sono disposti gli accertamenti sanitari. Sotto questo profilo non vi sono ulteriori spese.

L) Criterio di cui al comma 1, lettera l).

Tale criterio mira a favorire il pieno inserimento dei cittadini stranieri legalmente soggiornanti. Comporta effetti finanziari il criterio di cui al numero 3) (riduzione da cinque a due anni delle provvidenze di assistenza sociale, con espressa esclusione dell'assegno sociale, qualora non derivante dalla conversione del trattamento di invalidità in godimento).

Le provvidenze da considerare sono dunque l'assegno di maternità, l'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori, la pensione di invalidità civile e l'indennità di accompagnamento.

Ai fini della quantificazione degli oneri finanziari, va premesso che in base ai dati dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulla presenza straniera, i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia al 31 dicembre 2005 sono circa 2.670.000, di cui circa 530.000 cittadini dell'Unione europea (compresi rumeni e bulgari). In base ai dati forniti dal Ministero dell'interno le « carte di soggiorno » (a partire dal 2007 denominate « permessi di soggiorno CE per lungo soggiornanti ») rilasciate a cittadini extracomunitari sono attualmente circa 520.000.

Considerando che l'estensione dell'accesso alle provvidenze assistenziali prevista dalla legge delega di riforma del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 — con particolare

riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera *i*), numero 4) — riguarderebbe i cittadini extracomunitari con due anni di soggiorno legale nel territorio nazionale, i cittadini extracomunitari che avrebbero accesso dal 1° gennaio 2008, in quanto appunto titolari di permesso di soggiorno al 31 dicembre 2005, sono circa 1.620.000.

Tale platea di riferimento è sostanzialmente superiore a quella che può evincersi dai semplici flussi di ingressi dal 2003 al 2005 (dunque da due o più anni ma meno di cinque). Questo in ragione della presenza di uno « *stock* » di stranieri che, pur presenti da cinque anni o più, non hanno fatto domanda o non hanno diritto alla carta di soggiorno.

Prudenzialmente, per calcolare la platea di nuovi beneficiari a seguito della riduzione a due anni del requisito, di seguito si è considerata l'intera platea di 1.620.000 beneficiari per il 2008.

In base ai dati dell'ISTAT, i minori stranieri presenti in Italia sono circa 585.000 (tra comunitari ed extracomunitari), pari al 21,9 per cento della popolazione straniera residente.

Le nascite di bambini stranieri in Italia nell'anno 2006 sono 51.971, di cui circa il 20 per cento corrisponde a minori stranieri figli di cittadini dell'Unione europea.

Ciò costituisce un indicatore per la base di calcolo sulla corresponsione di alcune particolari prestazioni assistenziali erogate dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

Da quanto sopra esposto derivano le seguenti quantificazioni per il 2008.

Assegno di maternità.

Vi sono due tipi di assegno di maternità.

1. Assegno di maternità dello Stato, introdotto con la legge finanziaria 2000, (legge 23 dicembre 1999, n. 488, articolo 49, comma 8; regolamento di cui al decreto del Ministro per la solidarietà sociale n. 452 del 2000, recepito successivamente dal testo unico di cui al decreto legislativo n. 151 del 2001, articolo 75; circolare dell'INPS n. 143 del 16 luglio 2001), in favore delle madri lavoratrici, italiane, comunitarie ed extracomunitarie in possesso di permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti per le quali sono in atto o sono stati versati contributi per la tutela previdenziale obbligatoria della maternità, in occasione della nascita di un figlio o in caso di adozione o di affidamento preadottivo. Il beneficio è concesso nella misura intera — senza alcun vincolo di reddito — se l'interessata non beneficia dell'indennità erogata in costanza di congedo di maternità, ovvero per la quota differenziale fino all'importo previsto se:

a) ha in godimento una qualsiasi forma di tutela previdenziale e può far valere almeno tre mesi di contribuzione (in un periodo tra i 18 e i 9 mesi anteriori all'evento);

b) in caso di recesso, anche volontario, del rapporto di lavoro durante il periodo di gravidanza, con tre mesi di contribuzione, intervenuto tra i 9 e i 18 mesi precedenti l'evento;

c) qualora il periodo intercorrente tra la data della perdita del diritto a prestazioni previdenziali o assistenziali derivanti dallo svolgimento, per almeno tre mesi, di attività lavorativa e la data della nascita o dell'effettivo ingresso del minore nel nucleo familiare, non sia superiore a quello del godimento di tali prestazioni, e comunque non sia superiore a nove mesi.

La prestazione è concessa ed erogata direttamente dall'INPS su istanza da presentare entro sei mesi dalla nascita o dall'effettivo ingresso del minore nel nucleo familiare. Valgono i medesimi criteri dell'assegno di base quanto al parto gemellare e ai casi particolari (concessione al padre eccetera).

L'importo complessivo (per cinque mensilità) dell'assegno per l'anno 2007 è di 1.813 euro.

2. Assegno di maternità a carico dei comuni per madri non lavoratrici appartenenti a nuclei familiari con reddito basso (per il 2007, indicatore della situazione economica (ISE) pari a 30.701,58 euro). L'importo complessivo (per cinque mensilità) dell'assegno per l'anno 2007 è di 1.472,60 euro.

Entrambi gli assegni sono erogati dall'INPS e non sono cumulabili.

La platea dei beneficiari viene calcolata in base alle nascite di stranieri, alla nazionalità e al livello della dichiarazione relativa all'ISE della madre.

Rispetto ai nati nell'anno 2006, i nati stranieri extracomunitari sono calcolabili nel modo seguente: 51.971 nascite complessive di bambini stranieri meno il 20 per cento di bambini stranieri comunitari (pari a 10.934 nascite), ossia: $51.971 - 10.934 = 41.037$, che prudenzialmente conviene approssimare per eccesso a 42.000. Ipotizzando che il 50 per cento delle madri extracomunitari sia in possesso di permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, la misura di estensione alla prestazione assistenziale per coloro che hanno un permesso di soggiorno legale di due anni sul territorio nazionale riguarderebbe una platea di nuovi potenziali beneficiari, la cui base di riferimento viene calcolata come: $42.000 \times (1/2) = 21.000$, una stima del tutto prudenziale, tenuto conto che non si sono escluse dal computo dei costi le donne con permanenza da meno di due anni.

In considerazione dei bassi redditi di cui dispongono in genere gli immigrati, pur se la prestazione viene erogata in presenza di determinati requisiti reddituali è possibile formulare un'ipotesi di accesso alla provvidenza di natura assistenziale da parte della grande maggioranza delle madri extracomunitari, pari al 90 per cento di 21.000. Dunque, già rispetto all'anno 2006 è possibile individuare una platea di circa 18.900 soggetti che effettivamente potrebbero richiedere la misura assistenziale.

Se si ipotizza che la platea complessiva di 18.900 madri sia composta dal 50 per cento di madri che accedono all'assegno di maternità dello Stato lavoratrici (di cui al caso *a*), sopra riportato) e dal 50 per cento di madri che accedono all'assegno di maternità dei Comuni (di cui al caso *b*), sopra riportato), con un conseguente onere per l'anno 2008 pari, rispettivamente, a 17 milioni di euro e a 14 milioni di euro, per un totale pari a 31 milioni di euro.

Assegno per il nucleo familiare numeroso (con almeno tre figli minori).

L'assegno, concesso dai comuni, spetta ai nuclei familiari composti almeno da un genitore e tre minori di anni diciotto (sono equiparati ai minori i figli con meno di ventuno anni che siano studenti o apprendisti). Ai figli minori del richiedente sono equiparati i figli del coniuge. Il genitore e i tre minori devono far parte della stessa famiglia anagrafica. Tale requisito non si considera soddisfatto se uno dei tre figli minori, anche se risultante nella famiglia anagrafica del richiedente, sia in affidamento presso terzi.

La misura assistenziale viene erogata quando le risorse reddituali e patrimoniali del nucleo familiare non sono superiori a quelle previste dall'ISE valevole per l'assegno. Per l'anno 2007, l'ISE corrisponde a 22.105,12 euro annui per nuclei familiari con cinque componenti.

L'assegno è pari al massimo a 122,80 euro mensili (per tredici mensilità) per l'anno 2007, corrispondenti a 1.596,40 euro annui.

Formulando un'ipotesi prudenziale di accesso al beneficio assistenziale per ulteriori circa 5.000 soggetti extracomunitari, il conseguente onere risulta pari a circa 8 milioni di euro nel 2008.

Pensione di invalidità civile.

Occorre distinguere tra:

a) assegno di invalidità: assegno che spetta ai lavoratori dipendenti e autonomi, affetti da un'infermità fisica o mentale tale da provocare una riduzione permanente di due terzi della propria capacità di lavoro, in occupazioni confacenti alle attitudini del lavoratore. Per averne diritto è necessario avere un'anzianità assicurativa e contributiva pari almeno a cinque anni di assicurazione, dei quali almeno tre anni versati nel quinquennio precedente la domanda di assegno ordinario di invalidità. L'assegno di invalidità non può essere cumulato con la rendita dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) dovuta a infortunio sul lavoro o a malattia professionale, riconosciuta per la stessa causa;

b) pensione di inabilità: spetta ai lavoratori dipendenti e autonomi affetti da un'infermità fisica o mentale tale da provocare un'assoluta e permanente impossibilità a svolgere qualsiasi lavoro, che possono far valere l'anzianità assicurativa e contributiva pari a cinque anni di assicurazione, dei quali almeno tre anni versati nei cinque anni precedenti la domanda di pensione di inabilità;

c) pensione agli invalidi civili: l'INPS eroga prestazioni di natura assistenziale (pensioni, assegni e indennità) agli invalidi civili totali e parziali, ai ciechi e ai sordomuti, che non hanno redditi personali o, se ne hanno, sono di modesto importo. Il riconoscimento dell'invalidità civile spetta alle commissioni di accertamento istituite presso le aziende sanitarie locali. L'importo varia a seconda del reddito.

Al 31 dicembre 2006 i cittadini extracomunitari con carta di soggiorno che hanno percepito l'indennità di invalidità civile sono stati 23.061 (4,5 per cento della popolazione straniera extracomunitaria con carta di soggiorno), per effetto dello stratificarsi negli anni dei vari accessi alle prestazioni in esame. Pertanto, con riferimento ai soggetti titolari da due anni del permesso di soggiorno, occorre considerare, al fine di valutare i maggiori accessi alla prestazione:

la circostanza che in tale numero sono ricompresi soggetti che comunque avrebbero successivamente rinnovato il permesso di soggiorno;

la gradualità temporale nel ricorso alle prestazioni.

In tali termini, effettuando comunque una valutazione improntata a criteri di prudenzialità, si ipotizza un incremento dell'accesso alle prestazioni di circa 10.000 soggetti l'anno per tre anni dal 2008 (e, in via ulteriormente prudenziale, contabilizzando i relativi oneri dal 1° gennaio di ogni anno, anziché in corso d'anno). L'indennità di invalidità civile per il 2007 è valutabile al massimo nell'ammontare di 3.157 euro annui. Dunque, il relativo onere risulta stimabile in circa 33 milioni di euro per l'anno 2008, in 67 milioni di euro per l'anno 2009 e in circa 103 milioni di euro dal 2010.

Indennità di accompagnamento.

Le persone riconosciute inabili al 100 per cento, che si trovano nell'impossibilità di camminare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore oppure che hanno bisogno di assistenza continua in quanto non sono in grado di condurre da sole la vita quotidiana possono chiedere l'assegno per l'assistenza personale e continuativa. L'indennità di accompagnamento comprende: l'indennità di accompagnamento a favore di invalidi civili totali; l'indennità di frequenza per i minori di diciotto anni; l'indennità di comunicazione per i non udenti; le indennità speciali per i ciechi parziali ventesimisti; l'indennità di accompagnamento per i ciechi assoluti.

Nel 2007 l'assegno di assistenza è pari a 457,66 euro mensili, corrispondenti a 5.492 euro annui.

L'incidenza dell'indennità di accompagnamento sulla popolazione italiana è del 2,6 per cento. Risultano circa 1,5 milioni di trattamenti, dei quali circa 1,1 milioni di trattamenti a favore di ultrasessantacinquenni. Considerando la più giovane età dei cittadini extracomunitari (dai dati dell'ISTAT risulta che solo il 5,5 per cento degli stranieri residenti in Italia risultava al 1° gennaio 2006 avere più di cinquantacinque anni di età), si può ipotizzare prudenzialmente una incidenza sulla popolazione extracomunitaria inferiore della metà, ovvero l'1,3 per cento della popolazione straniera extracomunitaria attualmente residente in Italia, ossia circa 21.000 persone. Tale stima di soggetti tuttavia va ridotta in ragione della circostanza che in tale numero sono ricompresi soggetti che comunque avrebbero successi-

vamente rinnovato il permesso di soggiorno, nonché va considerata la gradualità temporale nel ricorso alle prestazioni. In tali termini si ipotizza in via prudenziale un incremento dell'accesso alle prestazioni di circa 3.500 soggetti l'anno per tre anni dal 2008. Dunque, il relativo onere risulta stimabile in circa 19 milioni di euro per l'anno 2008, in circa 38 milioni di euro per l'anno 2009 e in circa 58 milioni di euro dall'anno 2010.

Comma 1, lettera l), numero 2) (valori in milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012
Assegni di maternità	31	31	32	32	33
Assegno per il nucleo familiare numeroso (con almeno tre figli minori)	8	8	8	8	9
Pensione di invalidità civile	33	67	102	104	106
Indennità di accompagnamento	19	38	58	59	59
Totale costi	91	144	200	203	207

M) Criteri di cui al comma 1, lettera m).

Il criterio di cui al comma 1, lettera m), prevede di consentire interventi di carattere straordinario e temporaneo di accoglienza da parte degli enti locali per fronteggiare situazioni di emergenza.

La disposizione non comporta maggiori oneri. Il principio, già contenuto nell'articolo 40 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, è diretto a permettere agli enti locali di effettuare interventi di accoglienza, straordinaria e temporanea, a favore di stranieri sulla base delle risorse finanziarie stabilite nei loro bilanci. Tali interventi potranno essere rivolti anche nei confronti degli stranieri irregolari come già previsto nella legge n. 40 del 1998 e attualmente disposto dal citato testo unico, come modificato dalla legge n. 189 del 2002.

N) Criteri di cui al comma 1, lettera n).

Il criterio è neutrale dal punto di vista finanziario, in quanto la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie è già attiva e si prevedono semplicemente una migliore definizione delle relative disposizioni e la definitiva collocazione presso il Ministero della solidarietà sociale.

O) Criteri di cui al comma 1, lettera o) e lettera a), numero 4).

Il criterio prevede il potenziamento delle misure dirette all'integrazione dei migranti. A tali fini si ritiene possano essere previsti, anche per le attività previste alla lettera a), numero 4):

a) un rifinanziamento del Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati di cui all'articolo 1, comma 1267, della legge n. 296 del

2006 (legge finanziaria 2007) nel limite di 60 milioni di euro annui a decorrere dal 2008;

b) un finanziamento per ulteriori programmi specifici da attuare attraverso iniziative adottate dai consigli territoriali per l'immigrazione. Gli interventi potrebbero riguardare programmi informativi e di supporto alle attività degli sportelli unici per l'immigrazione, di assistenza e accoglienza anche di soggetti particolarmente vulnerabili, programmi di formazione eccetera. Si stima che tali interventi potrebbero finanziarsi nei limiti di 10 milioni di euro annui.

Comma 1, lettera *o*) e lettera *a*), numero 4) (valori in milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	Dal 2012
Maggiori oneri	70	70	70	70	70

P) Criteri di cui al comma 1, lettera p).

Il criterio di cui al comma 1, lettera *p*), prevede ulteriori fonti di finanziamento del Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, tra i quali contributi volontari dei datori di lavoro e contributi, donazioni o cofinanziamenti disposti da privati, enti, organismi anche internazionali e dall'Unione europea.

Nessun effetto finanziario viene previsto a carico del bilancio pubblico.

Q) Criteri di cui al comma 1, lettera q).

Il criterio di cui al comma 1, lettera *q*), prevede di favorire una adeguata tutela delle vittime di riduzione o di mantenimento in schiavitù o in servitù, delle vittime di tratta, delle vittime di violenza o di grave sfruttamento e di garantire il loro accesso ai diritti previsti dalla normativa.

Si ritiene che i criteri di cui ai numeri 1) e 2) abbiano implicazioni finanziarie di modesta entità, che possono ritenersi già ricomprese in quelle di cui alle lettere *a*), numeri 1), 3) e 10), e *l*), numeri 1) e 2).

Il criterio di cui al numero 3), che esclude la punibilità nel caso in oggetto, relativa alle infrazioni legate al soggiorno illegale, non comporta effetti finanziari a carico del bilancio pubblico.

R) Criteri di cui al comma 1, lettera r).

Il criterio di cui al comma 1, lettera *r*), prevede il coordinamento delle disposizioni da emanare in attuazione della delega con le altre disposizioni del citato testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, e con la legislazione nazionale e comunitaria vigente in materia.

Nessun effetto finanziario viene previsto a carico del bilancio pubblico.

Complessivamente, gli oneri derivanti dal disegno di legge delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione possono riassumersi nella tabella seguente.

Valori in milioni di euro

Maggiori oneri	2008	2009	2010	2011	2012
Comma 1, lettera <i>a</i>), numeri 5), 6) e 8)	1	1	1	0,5	0,5
Comma 1, lettera <i>d</i>)	11,7	13,4	16,6	19,6	19,6
Comma 1, lettera <i>h</i>)	30	30	10	10	10
Comma 1, lettera <i>i</i>)	40	40	40	40	40
Comma 1, lettera <i>l</i>), numero 2)	91	144	200	203	207
Comma 1, lettera <i>o</i>) e lettera <i>a</i>), numero 4)	70	70	70	70	70
Totale	243,7	298,4	337,6	343,1	347,1

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

1. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI IN SENSO STRETTO.

A) *Analisi dell'impatto normativo delle norme proposte sulla legislazione vigente.*

Il disegno di legge detta principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega al Governo per la modifica del 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, e successive modificazioni. In particolare, il disegno di legge mira a modificare le disposizioni in materia di ingresso per lavoro, di rilascio di visti, permessi di soggiorno e nulla osta, di rimpatri e di trattenimento degli stranieri irregolari, d'inserimento di minori stranieri, d'integrazione dei cittadini stranieri e di tutela delle vittime di riduzione in schiavitù e delle vittime di tratta. Il provvedimento prevede, altresì, l'adeguamento alla normativa europea della disciplina delle cause ostative all'ingresso e al soggiorno nel territorio nazionale, nonché la parificazione del cittadino straniero titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo al cittadino comunitario per l'elettorato attivo e passivo, limitatamente alle elezioni amministrative, in armonia con quanto previsto dal capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992.

B) *Analisi del quadro normativo e delle situazioni di fatto che giustificano l'innovazione della legislazione vigente; accertamento dell'esistenza nella materia oggetto di intervento di riserva assoluta o relativa di legge e di precedenti norme di delegificazione.*

L'intervento normativo risponde all'esigenza di promuovere l'immigrazione regolare, di favorire l'integrazione degli immigrati regolari e di rendere effettivo il sistema dei rimpatri degli immigrati irregolari.

C) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

Non si ravvisano elementi di contrasto al riguardo.

D) *Analisi della compatibilità con le competenze costituzionali delle regioni ordinarie e a statuto speciale.*

Non si ravvisano elementi di contrasto al riguardo.

- E) *Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali.*

Le disposizioni del provvedimento non inficiano l'autonomia degli enti locali né si pongono in contrasto con le fonti primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali.

2. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMMINISTRATIVO.

- A) *Ricognizione degli obiettivi del progetto e analisi dei tempi e dei mezzi individuati per il perseguimento.*

Adeguamento della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero, previste dal testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, ai principi e criteri direttivi fissati dal disegno di legge, con decreto legislativo da adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

- B) *Valutazione dell'esistenza di oneri organizzativi a carico delle pubbliche amministrazioni.*

Il provvedimento comporta gli oneri organizzativi per il Ministero dell'interno, il Ministero della solidarietà sociale e il Ministero degli affari esteri indicati nella relazione tecnica. Gli oneri delle amministrazioni comunali per l'organizzazione degli sportelli « *front office* » per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno sono coperti da quote versate dagli utenti dei medesimi sportelli.

- C) *Valutazione dell'eventuale previsione della creazione di nuove strutture amministrative.*

Non è prevista la creazione di nuove strutture amministrative.

- D) *Verifica dell'esistenza a carico di cittadini e delle imprese di oneri finanziari, organizzativi e adempimenti burocratici.*

Il provvedimento prevede l'istituzione del « Fondo nazionale rimpatri » alimentato con contributi a carico dei datori di lavoro che chiedono l'ingresso in Italia di lavoratori stranieri, dei soggetti che offriranno le garanzie per l'ingresso dei cittadini stranieri per ricerca di lavoro e a carico di tutti gli stranieri che chiedono il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno.

3. ELEMENTI DI *DRAFTING* E LINGUAGGIO NORMATIVO.

Il provvedimento:

- contiene riferimenti legislativi corretti;
- non introduce nuove definizioni normative;
- non reca abrogazioni implicite di norme vigenti.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

A) Soggetti destinatari.

I destinatari del provvedimento sono i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea che entrano in Italia per svolgere attività lavorativa, nonché i datori di lavoro ovvero i soggetti pubblici e privati che prestano garanzia patrimoniale ai fini dell'ingresso di lavoratori stranieri; i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia e i cittadini stranieri in condizioni di soggiorno irregolare; le amministrazioni che intervengono nel governo del fenomeno migratorio.

B) Obiettivi e risultati attesi.

Promuovere l'immigrazione regolare e favorire l'integrazione degli immigrati, nonché rendere effettivi i rimpatri degli immigrati irregolari.

C) Finalità del provvedimento, ambito dell'intervento e analisi dei mezzi e dei tempi individuati per il perseguimento degli obiettivi.

Il provvedimento modifica la disciplina dell'immigrazione prevista dal testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, in materia di ingresso per lavoro, rilascio di visti, permessi di soggiorno e nulla osta al fine di introdurre nuovi canali di ingresso regolare e di semplificare i relativi procedimenti. Il disegno di legge interviene, altresì, sulla disciplina del trattenimento degli stranieri irregolari e dei rimpatri, al fine di assicurarne l'effettività, e prevede misure e interventi normativi finalizzati all'integrazione dei cittadini stranieri in generale e dei minori stranieri in particolare.

Per l'esercizio della delega alla modifica del citato testo unico, da parte del Governo, è previsto un termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

D) Verifica dell'esistenza di oneri finanziari.

Si rinvia alla relazione tecnica.



Presidenza
del Consiglio dei Ministri
CONFERENZA UNIFICATA

Parere sul disegno di legge recante “Delega al Governo per la modifica della disciplina dell’immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero.”

Parere ai sensi dell’articolo 2, comma 3 e dell’articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Repertorio atti n. 47 del 14 giugno 2007.

LA CONFERENZA UNIFICATA

nella seduta del 14 giugno 2007:

VISTO l’articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il quale dispone che la Conferenza è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge del Governo, nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento o Bolzano;

VISTO l’articolo 9, comma 3, del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, il quale prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri può sottoporre alla Conferenza Unificata, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane;

VISTO il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante “*Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*”;

VISTO il disegno di legge, nel testo trasmesso dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con nota del 26 aprile 2007, pervenuto in data 2 maggio, diramato con nota del 3 maggio 2007;

CONSIDERATO che, al fine dell’esame del provvedimento, è stata convocata una riunione tecnica per il giorno 15 maggio 2007, che è stata rinviata, su richiesta dei coordinamenti tecnici delle Regioni flussi migratori e politiche sociali, al 23 maggio 2007;

RILEVATO che, in sede di riunione tecnica, il rappresentante della Regione Piemonte, a nome del coordinamento tecnico interregionale in materia di flussi migratori e del coordinamento tecnico in materia di politiche sociali, ha esposto alcune osservazioni sul disegno di legge in argomento, contenute in un documento congiunto dei due coordinamenti, e che le questioni enunciate nel citato documento rappresentano i punti in cui è stata trovata convergenza tra tutte le Regioni;



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA JNIF CATA

RILEVATO che, nella medesima riunione, il rappresentante dell'ANCI, in un documento di osservazioni concordato con l'UPI, ha manifestato un generale apprezzamento sugli obiettivi di riforma del provvedimento, pur evidenziando forti preoccupazioni, in relazione alle diverse competenze aggiuntive per le Amministrazioni locali, a partire dal sostegno alle politiche abitative, alla integrazione scolastica e sociale, ai servizi di orientamento lavorativo, che necessiterebbero di un potenziamento e di un incremento di risorse, e che è stato sottolineato come, a fronte di nuove competenze per i Comuni, le risorse non sono parimenti trasferite;

RILEVATO che, nell'odierna seduta di questa Conferenza le Regioni hanno espresso un parere favorevole a maggioranza, con contestuale deposito di un documento (All. 1), ad eccezione delle Regioni Lombardia (All. 2), Molise, Sicilia e Veneto (All. 3), e che l'ANCI, l'UPI e l'UNCHEM hanno espresso parere favorevole sullo schema di decreto in esame;

ESPRIME PARERE

nei termini di cui in premessa, sul disegno di legge recante "Delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero."

Il Segretario
Avv. Giuseppe Busia

Il Presidente
On.le Prof. Linda Lanzillotta



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

**PARERE DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E PROVINCE
AUTONOME SULLO SCHEMA DI DDL RECANTE DELEGA AL
GOVERNO PER LA MODIFICA DELLA DISCIPLINA
DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE NORME SULLA CONDIZIONE
DELLO STRANIERO**

Punto 3) - Elenco A - Conferenza Unificata

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ad eccezione delle Regioni Lombardia, Veneto, Molise e Siciliana che esprimono parere negativo, valuta positivamente il testo del DDL di riforma in materia di immigrazione approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile 2007, raccomandando una attenzione ai profili di costituzionalità del provvedimento.

Il fenomeno dell'immigrazione ha ormai raggiunto nelle nostre regioni e nel nostro paese dimensioni tali da rendere indifferibile una rinnovata politica di accoglienza, di integrazione e al tempo stesso di rispetto delle regole.

La normativa nazionale in vigore non ha raggiunto gli obiettivi che si era prefissata: la situazione attuale è caratterizzata da una rigidità normativa spesso inefficace, da una crescente precarietà delle condizioni di soggiorno dei migranti, da discutibili restrizioni per il ricongiungimento familiare, da inutili complessità e lungaggini dei percorsi procedurali per il rilascio ed il rinnovo dei permessi.

La Conferenza ritiene, invece, che il DDL in questione rappresenti un buon punto di partenza, perché impostato su alcuni principi condivisibili quali:

- il potenziamento e la diversificazione dei canali di ingresso regolare;
- la logica di una progressiva stabilizzazione dei soggiorni;
- il superamento dell'attuale sistema dei Centri di Permanenza Temporanea attraverso l'introduzione di un principio di gradualità delle sanzioni prevedendo che i nuovi CPT svolgano un ruolo residuale e siano rivolti solo ad alcune e particolari categorie di migranti;

l'introduzione del diritto di voto a livello locale per i soggiornanti da oltre 5 anni nel nostro paese;
il potenziamento dell'azione di collaborazione e di rete tra Comuni, Questure e Sportelli Unici per l'immigrazione per il disbrigo dei permessi, prevedendo in prospettiva un graduale passaggio ai Comuni delle competenze sui rinnovi dei permessi di soggiorno.

Per tutte le ragioni ricordate in premessa e nella condivisione dei principi più sopra specificati la Conferenza esprime parere favorevole a maggioranza sull'impianto complessivo del DDL in oggetto, raccomandando che a trasferimenti di competenze vengano sempre iscritte a bilancio le relative risorse per farvi fronte.

Infine, si allega il documento elaborato e condiviso in sede tecnica da tutte le Regioni e già presentato in data 23 maggio u.s. in sede di riunione tecnica presso la Segreteria della Conferenza Unificata.

Roma, 14 giugno 2007

ALLEGATO TECNICO**OSSERVAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE DELEGA AL GOVERNO
PER LA MODIFICA DELLA DISCIPLINA DELL'IMMIGRAZIONE E
DELLE NORME SULLA CONDIZIONE DELLO STRANIERO****PREMESSA**

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in data 7 marzo 2007, ha approvato un documento sulle politiche migratorie, trasmesso ai Ministeri competenti, al fine di contribuire alla ridefinizione della normativa nazionale in materia di immigrazione.

E' necessario richiamare la premessa del suindicato documento laddove si afferma che:

" Al fine di realizzare concretamente una "governance" efficace ed integrata del fenomeno migratorio, appare quanto mai opportuno - da un lato - auspicare la realizzazione di un forte coordinamento tra i vari Ministeri che si occupano di immigrazione (Interni, Politiche Sociali, Pari opportunità, Giustizia, Istruzione, Famiglia, ecc...) e dall'altro - avviare una politica concertativa fra i diversi livelli di governo e tutti gli attori realmente impegnati nella gestione del fenomeno migratorio, quale componente strutturale ed importante risorsa per l'economia del nostro Paese. "

E' necessario abbandonare una fase di approccio all'immigrazione come questione emergenziale, riguardante per lo più le grandi aree urbane, per passare ad una fase di governo del fenomeno in chiave di programmazione integrata tra Stato, Regioni e Province autonome, Enti Locali e diffusa su tutto il territorio nazionale.

Con riferimento al disegno di legge in esame, le Regioni concordano sulle seguenti questioni, rimandando al citato Documento una trattazione più complessiva del tema.

- **RICONOSCERE IL RUOLO DI PROGRAMMAZIONE DELLE
REGIONI E PROVINCE AUTONOME**

Seppur gli aspetti dell'immigrazione più strettamente legati ad esigenze di certezza di *status* sull'intero territorio nazionale come l'ingresso e il soggiorno, gli accordi internazionali di cooperazione riguardanti la condizione giuridica dello straniero, il rilascio dei visti di ingresso e la regolazione dei flussi migratori, i provvedimenti di allontanamento dello straniero, l'accoglienza dei richiedenti asilo ecc., restino di competenza esclusiva statale, si ribadisce la competenza regionale concorrente o esclusiva in materie di forte impatto sulla vita dei migranti, tra le quali i servizi sociali, l'edilizia residenziale pubblica, la formazione professionale, l'accesso al lavoro, l'accesso alle professioni ecc.

E' indispensabile, pertanto, al fine di costituire un sistema stabile di governance, che si tenga conto delle attribuzioni in materia di integrazione sociale spettanti alle Regioni e agli Enti Locali.

• **UN FONDO UNICO PER L'INTEGRAZIONE SOCIALE DEI CITTADINI STRANIERI**

Attualmente assistiamo alla compresenza di diverse fonti di finanziamento che attengono ad interventi in materia accoglienza ed di integrazione sociale.

A) L'art. 45 del D. Lgs. 286/98 ha istituito il Fondo Nazionale per le politiche migratorie per il finanziamento delle iniziative di cui agli art. 20 (Misure straordinarie di accoglienza), art. 38 (Istruzione degli stranieri, educazione interculturale), art. 40 (Centri di accoglienza, accesso all'abitazione) e art. 42 (Misure di integrazione sociale) e art. 46 (Commissione per le politiche di integrazione).

B) La Legge n. 228/2003 ha istituito all'art. 13 un Fondo per le misure anti-tratta destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione in favore delle vittime, nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'art. 18 del D. Lgs 286/98.

Fino ad oggi ha finanziato due bandi annuali relativi:

- uno ai programmi di assistenza e protezione sociale previsti dall'art 18
- uno ai programmi di assistenza a favore delle persone vittime di riduzione in schiavitù (art. 13 L. 228/03).

C) La Legge 189/2002 ha istituito un Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (art. 1 –septies della L. 39/90) che prevede un Bando annuale rivolto ai Comuni per sostenere progetti di accoglienza e tutela per richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione umanitaria. (Nel 2006 ripartiti ai Comuni circa 16 milioni di euro)

D) La legge finanziaria 2007 (296/2006) ha istituito:

- un Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati pari a 50 milioni di euro con l'obiettivo di affrontare situazioni di degrado sociale ed abitativo. Per la ripartizione non è prevista l'intesa in Conferenza Unificata.

- un Fondo politiche della famiglia pari a 220 milioni di euro che ha tra gli obiettivi anche quello di promuovere un accordo tra Stato e Regioni per la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari (ipotesi di finalizzazione di 30 milioni di euro su questo asse di lavoro)

Questa frammentazione di fondi è già di per sé negativa perché rende difficile una integrazione delle politiche, non permette alle Regioni di esercitare appieno la competenza in materia di integrazione sociale, ed introduce elementi di rigidità nella spesa degli enti locali.

L'introduzione di un ulteriore Fondo rivolto ai minori stranieri non accompagnati previsto dal ddl Amato-Ferrero (Fondo nazionale di accoglienza e tutela a favore dei minori stranieri non accompagnati) frazionerebbe ulteriormente il quadro.

Nella prassi di questi anni, è prevalsa, inoltre, la logica di utilizzare le risorse di ogni singolo Fondo mediante lo strumento di uno o più bandi nazionali.

E' sbagliato pensare che attraverso bandi nazionali si possano costruire "sistemi nazionali" di intervento.

Per arrivare ad un Sistema nazionale di interventi, occorre, invece, definire standard minimi comuni attraverso linee guida nazionali che accompagnino la ripartizione delle risorse alle Regioni al fine di consolidare le politiche di integrazione dei cittadini stranieri.

Un riparto diretto alle Regioni, oltre che valorizzare le competenze e responsabilità specifiche di coordinamento regionale in materia di integrazione, consentirebbe anche il raccordo con gli ambiti della programmazione zonale previsti dalla L. 328/2000.

A nostro avviso è necessario pervenire ad un unico Fondo per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri da ripartire:

- previa intesa presso la Conferenza Unificata;
- alle Regioni contestualmente al riparto annuale del Fondo Nazionale Politiche Sociali;
- secondo i criteri indicati dal Regolamento attuativo;
- per il finanziamento delle iniziative di cui agli articoli 18, 20, 38, 40, 42 e 46 del D. Lgs. 286/98, dei programmi previsti dall'art. 13 della L. 228/2003 e per le iniziative degli enti locali in materia di integrazione dei rifugiati previsto dall'art. 1 -sexies della L. 39/90.

• RIPENSARE I CONSIGLI TERRITORIALI PER L'IMMIGRAZIONE

La normativa (comma 6 art. 3 del D. Lgs 286/98) stabilisce che con Decreto del PdCM, da adottare di concerto con il Ministero dell'Interno, si provvede alla istituzione dei Consigli territoriali per l'immigrazione "con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale".

In merito all'assegnazione di ulteriori compiti ai Consigli territoriali che andrebbero ad accrescerne le competenze, si rileva che:

- dal 1998 ad oggi, da un lato il lavoro delle Regioni e degli Enti Locali in materia di immigrazione si è intensificato notevolmente, dall'altro lato i Consigli territoriali hanno invece lavorato, nella maggior parte dei casi, con modalità non continuative e convocazioni saltuarie, molto spesso sollecitati da emergenze (decreti flussi, intasamento pratiche...) o iniziative particolari segnalate dal Ministero degli Interni;
- la prassi di questi anni ci porta a sostenere che questi organismi hanno la capacità di esercitare un efficace ruolo solo se strettamente connessi alle realtà istituzionali nazionali e locali, ed in particolare se rispettosi delle

competenze in capo agli Enti Locali in materia di integrazione sociale dei cittadini stranieri.

Esiste dunque un potenziale rischio di dualismo e sovrapposizione di competenze ed interventi sul territorio in materia di integrazione sociale.

Ciò è il risultato di una definizione ambigua dei compiti assegnati ai Consigli Territoriali dal citato art. 3 del D. Lgs 286/98. E' necessaria, pertanto, una modifica che chiarisca meglio il ruolo di supporto di tale organismo agli Enti titolari di competenze in materia di immigrazione.



Regione Lombardia

P.to 3) ODG CU
Elenco A

E. S. G. G. G.

Agos...
...
...

**PARERE REGIONE LOMBARDBIA SU SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE
DELEGA AL GOVERNO PER LA MODIFICA DELLA DISCIPLINA
DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE NORME SULLA CONDIZIONE DELLO STRANIERO**

**1. Osservazioni generali sullo strumento della legge di delega legislativa al
Governo**

Lo strumento prescelto dal Governo, cioè una legge di delega al Governo su
materia che la Costituzione prevede riserva di legge, pone questioni su almeno
due profili:

- di carattere procedurale, in quanto individua tempi che rischiano di rinviare
ulteriormente l'effettiva entrata in vigore delle proposte oggetto dello
stesso provvedimento;
- di merito, in quanto si limita all'enunciazione di criteri e principi direttivi
lasciando notevole discrezionalità al Governo sulla loro attuazione.

Relativamente al merito: la legge di delega non deve limitarsi a definire principi
generali, bensì deve prevedere norme di sviluppo degli stessi. Inoltre la proposta
di legge delega contiene norme di carattere penale e processuale per le quali la
Costituzione prevede una riserva di legge assoluta e, pertanto, la delega deve
contenere indicazioni precise e specifiche in merito al suo esercizio.

Il ddl risulta contraddittorio in quanto, da una parte richiama l'urgenza di
apportare modifiche alla normativa vigente, dall'altra ne rinvia l'applicazione a 1 o
più anni. Il governo deve chiarire, innanzitutto, quali siano le modifiche da
apportare con urgenza e quelle che, a fronte di elaborazioni più complesse dal
punto di vista giuridico, richiedano una maggiore riflessione. Tuttavia, qualsiasi
sia l'orientamento, è necessario che le questioni di urgenza siano indicate con
precisione e siano immediatamente applicabili e che gli elementi che richiedono
approfondimenti tecnico-amministrativi siano individuati con chiarezza.

Diversamente il ddl prevede un insieme di norme piuttosto generali, che rinviano nel tempo scelte che rivestono carattere di urgenza (chiarezza delle modalità di ingresso e di permanenze nel nostro Paese, determinazione dei flussi di ingresso, ecc.) e che potrebbero lasciare spazi troppo ampi di discrezionalità in merito alla loro attuazione, non garantendo così sufficientemente la certezza dei diritti delle persone.

Occorre pertanto riflettere sull'opportunità stessa dell'uso della delega legislativa in materia di condizione giuridica dello straniero o almeno prevedere una legge delega contenente disposizioni precise, di immediata applicazione, per modificazioni di urgente necessità.

2. Osservazioni sulla legittimità ed opportunità dei termini previsti per l'esercizio delle diverse deleghe legislative

I termini per l'esercizio della delega legislativa sono previsti nel ddl in modo talmente diluito nel tempo che configurano una specie di delega in bianco al Governo a legiferare per anni in materia di immigrazione, con il rischio che non sia rispettato l'art. 76 della Cost. che impone tempi limitati e oggetti definiti per l'utilizzo dello strumento della delega legislativa al Governo. Dal punto di vista procedurale si rende indispensabile rivedere l'intera tempistica per accorpare e ridurre i termini per l'esercizio delle deleghe legislative.

Tale vaghezza sui tempi è rilevata anche dall'assenza nel ddl di specifiche indicazioni sui termini relativi alla pubblicazione e l'entrata in vigore degli stessi decreti legislativi e regolamentari. Ciò è reso ancora più incerto dal comma 5 del ddl, che subordina l'entrata in vigore dei decreti delegati all'adozione di provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie

3. Osservazioni sul merito dei criteri e dei principi direttivi per l'esercizio della delega legislativa prevista dal comma 1: genericità e poca innovatività

I principi indicati nel ddl sono attuati mediante disposizioni che spesso appaiono assai mal formulate e meritevoli di un profondo ripensamento sotto il profilo tecnico-giuridico. Infatti molti dei criteri e principi direttivi indicati nel lunghissimo comma 1 appaiono criticabili sotto 2 profili:

a) i principi e i criteri direttivi della delega legislativa sono formulati in modo così vago e ambiguo che in alcuni casi paiono privi di una sostanziale capacità innovativa e comunque ben potrebbero essere attuati dal Governo in modi molto diversi l'uno dall'altro;

b) vi sono significative lacune che necessitano di modifiche ulteriori oltre a quelle indicate nel ddl e/o in relazione a quelle da esso previste.

4. Osservazioni sulla copertura finanziaria

In generale non vengono individuate le maggiori spese e non vengono specificate le relative coperture finanziarie. In particolare il disegno di legge, pur attribuendo ad altri enti nuove funzioni amministrative, non prevede una copertura finanziaria e rende impossibile verificare, se e come, siano integralmente finanziate le funzioni attribuite alle Regioni e agli Enti Locali, così come prescrive l'art. 119 della Cost.

Il comma 5 del testo proposto in presenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, rinvia l'entrata in vigore dei decreti legislativi delegati, relativi ai commi 2 e 3, all'entrata in vigore di provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

5. Osservazioni sulla determinazione delle quote d'ingresso

Il primo tema trattato nel disegno di legge è quello riferito alla programmazione dei flussi di ingresso per lavoro. L'obiettivo indicato appare quello di ridurre l'immigrazione clandestina. Il testo è poi concretizzato con criteri e principi direttivi che appaiono opinabili in molti passaggi.

I punti 1, 2, 3, 4, 6, 7 - privi di una sostanziale capacità modificativa della legislazione vigente - riproducono con minime modifiche il sistema già vigente: prevedono infatti di introdurre nell'ordinamento giuridico istituti che sostanzialmente in realtà già sono vigenti. I punti 9 e 11, relativi al ripristino del sistema degli ingressi per inserimento nel mercato del lavoro, risultano troppo vaghi e imprecisi nel loro contenuto.

Circa il punto 1), poi, si deve osservare che, in generale, appare contraddittorio, ma anche inutilmente complicato, introdurre, nell'ordinamento giuridico, un sistema di dialettica permanente tra una programmazione triennale e un adeguamento annuale della stessa programmazione.

L'introduzione di una programmazione triennale può essere considerata, a livello teorico, condivisibile, se si ritiene che l'immigrazione di stranieri extracomunitari per lavoro sia un fenomeno strutturale, tanto che appare irragionevole ipotizzare significative variazioni anno per anno. In tal caso una programmazione triennale può ritenersi uno strumento di semplificazione e razionalizzazione del sistema. Una programmazione triennale non è condivisibile, se si ritiene che l'immigrazione per lavoro sia invece un fenomeno congiunturale. In tal caso è allora ragionevole pensare a significative variazioni di ingressi anno per anno, ma allora a queste dovrebbe corrispondere una programmazione annuale.

A livello pratico appaiono, comunque, disomogenei e contraddittori i diversi presupposti sui quali si fonderebbero da un lato la programmazione triennale e dall'altro l'adeguamento annuale. Il ddl prevede una programmazione triennale fondata su "flussi sostenibili in rapporto alle capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo". Ne consegue che, per una buona programmazione, si debba fare riferimento sia alle richieste del mondo produttivo, sia alla sostenibilità dei nuovi flussi rispetto alle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali, erogabili da Regioni ed enti locali nell'ambito delle loro risorse legislative, amministrative e finanziarie. Nel contempo il ddl prevede che la programmazione triennale possa essere di volta in volta rettificata, corretta anno per anno, con procedura semplificata (senza nulla dire rispetto alla necessità di acquisire il parere delle Regioni in sede di Conferenza Unificata) ed in relazione alle sole "necessità emergenti dal mondo del lavoro" indicate da "richieste di nulla osta eccedenti".

Nello specifico si deve poi rilevare che:

- i) In realtà già oggi, nella legislazione vigente, l'art. 2 del T.U. prevede che il Governo adotti il Documento programmatico delle politiche migratorie su base triennale, nel quale tra l'altro sono indicati i criteri generali per l'adozione (annuale) delle quote. Quindi perché la disposizione del ddl apporti una modifica del T.U. occorrerebbe fosse chiarito il legame tra il decreto di programmazione triennale delle quote e il Documento programmatico
- ii) già oggi l'art. 3, comma 4, T.U., come modificato dalla legge n. 189/2002 prevede la facoltà, per il Presidente del Consiglio dei Ministri, sia di adottare, durante l'anno ed oltre al primo, altri decreti di determinazione delle quote, sia di emanare, in via provvisoria, decreti di quote anche in caso di mancata pubblicazione del decreto annuale. Poiché il vigente T.U. non impedisce l'adozione di aggiustamenti per le quote annuali, questa parte del ddl, così vaga e contraddittoria, sembra una modifica irrilevante.
- iii) rimane poco chiaro il rapporto tra le quote massime da ammettere sulla base della programmazione triennale e le procedure annuali di adeguamento; occorrerebbe altresì specificare più diffusamente quale sia il ruolo assegnato a Regioni e Province autonome (o gli ambiti in cui sia loro consentito di pronunciarsi) in tutto questo. La sensazione è che, come è avvenuto sinora, nel sovrapporsi delle competenze e dei contributi, si perda non soltanto il senso del processo e l'effettivo apporto che le Regioni possono dare, ma anche il valore aggiunto specifico dei contenuti del loro contributo.

6. Osservazioni sul ruolo delle Regioni

Se in materia di riconoscimento di status della persona straniera sul territorio nazionale la competenza esclusiva è dello Stato, preme sottolineare come il processo di inclusione sociale ed integrazione della persona siano invece materia concorrente tra Stato e Regioni, se non anche esclusiva, per la parte sociale.

Dal documento emerge una netta sottovalutazione del ruolo di programmazione assegnato dalla Costituzione alle Regioni ed alle Province Autonome. Le funzioni invece assegnate dal ddl si limitano a momento di consultazioni o di mere trasmissioni di indicazioni.

A titolo esemplificativo si richiamano le procedure di determinazione triennale delle quote di cittadini stranieri su cui le Regioni vengono chiamate solo a fornire indicazioni dei propri "fabbisogni" invece che essere chiamate a co-programmare le quote. Ed inoltre, nella programmazione annuale, a fronte di un'indiscussa semplificazione delle procedure, non è previsto nessun tipo di consultazione nelle diverse fasi di predisposizione dei provvedimenti. Poiché le Regioni hanno competenza costituzionalmente garantita in materia di tutela del lavoro e di erogazione di servizi sociali ed assistenziali è evidente la necessità che le Regioni si pronuncino sulla capacità di assorbimento nel tessuto sociale della popolazione immigrata e sulla sostenibilità della loro integrazione sociale. Qualsiasi nuova procedura dovrà perciò prevedere che in ogni caso siano acquisiti i pareri delle Regioni in sede di Conferenza Unificata.

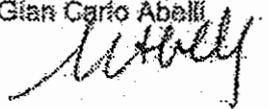
Regione Lombardia, come ha dimostrato in questi anni, è stata in grado di sviluppare un proprio ambito specifico di competenza in materia di immigrazione per la determinazione delle quote di ingresso. L'esperienza lombarda dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità - ORIM - vede il coinvolgimento degli attori più significativi per la costruzione del monitoraggio dell'andamento del fabbisogno regionale e provinciale per i vari ambiti settoriali.

Del resto il vigente art. 21, comma 4-ter, T.U., inserito dalla legge n. 189/2002, consente alle Regioni di inviare valutazioni sul fabbisogno regionale di manodopera nell'anno successivo e sulle previsioni triennali circa i flussi sostenibili in relazione alla capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo.

Conclusioni

A fronte delle numerose, ma non esaustive, osservazioni sopra riportate, rilevando la necessità di una puntuale e sostanziale revisione dello schema proposto, si esprime parere non favorevole.

Gian Carlo Abelli



P.TO 3) ODG C.U.
Elenco A

Documento di valutazione della Regione Veneto sul Disegno di legge recante “Delega al Governo per la modifica della disciplina dell’immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero”, approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile 2007

Genericità di obiettivi e di principi-guida

Gli obiettivi strategici e i principi di fondo della proposta governativa mancano di sistematicità e, considerata la rilevanza della delega proposta, non risultano sufficientemente definiti e chiari in relazione alle esigenze ed aspettative di una Regione come il Veneto, seconda in Italia per consistenza della presenza immigrata.

La relazione accompagnatoria si limita in esordio a proporre un governo “razionale” dell’immigrazione, la promozione dell’immigrazione regolare e dell’integrazione e il superamento della normativa vigente che non avrebbe, per il governo, prodotto risultati positivi.

Tali finalità e giudizi, in quanto non corredati da un approfondito esame dello status quo e da una rigorosa analisi preventiva di sostenibilità a medio e lungo termine delle linee-guida introdotte sotto il profilo dell’interesse pubblico nei suoi aspetti economici, sociali, occupazionali, della convivenza civile e della sicurezza, sembrerebbero connotati da ragioni di prevalente natura ideologica, non accettabili in una materia che, per definizione, comporta profonde e concrete ripercussioni sulla qualità della vita delle comunità.

I contenuti del testo toccano temi fondamentali mediante mere enunciazioni di principio, a maglie eccessivamente ampie e troppo generiche anche ai sensi delle previsioni di delega dell’art. 76 della Costituzione che prevede espressamente una puntuale determinazione di principi e di criteri direttivi.

Tale genericità, suggerendo un vasto spettro di ipotesi interpretative e di scelte possibili in sede di formulazione del testo normativo, oltre ad apparire scarsamente compatibile con la procedura legislativa scelta dal governo, rende la presentazione di eventuali proposte di puntuali emendamenti un esercizio inutile e improduttivo.

Sottovalutazione degli effetti delle norme proposte sui contesti locali

In generale il Disegno di Legge- Delega, così come genericamente proposto, ignora o sottovaluta il tema delle ricadute sui sistemi locali delle opzioni indicate in materia di flussi migratori.

L'allargamento della forbice tra lavoro e immigrazione, previsto dal testo, non viene posto in relazione con le esigenze del welfare e della sicurezza di tutti i cittadini, ponendo le basi per nuove emergenze sociali causate dal ritorno ad un'immigrazione non governata ma subita nei contesti locali, a danno dell'integrazione.

In tal modo viene anche ignorato l'impegnativo operato di Amministrazioni, come il Veneto, che in questi anni, in positiva collaborazione con le parti sociali, le associazioni di volontariato, le associazioni degli immigrati, hanno governato la convivenza sociale all'interno delle comunità amministrate, per prevenire situazioni di disagio e rischi di conflitti sociali, sostenere attivamente i processi di integrazione e adeguare il sistema dei servizi alle nuove domande sociali della popolazione immigrata.

Diritto di voto

La Convenzione di Strasburgo del 1992 sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, nel prevedere per gli Stati contraenti la facoltà di una ratifica solo parziale delle disposizioni, (l'Italia infatti con la legge 203 del 1994 ha escluso dall'approvazione il Capitolo C concernente il diritto di voto) riserva agli Stati nazionali la decisione sull'applicazione del diritto di voto agli stranieri.

E' evidente, infatti, che la decisione di concedere il diritto di voto attivo e passivo alle elezioni amministrative va assunta da ogni Stato in rapporto agli standard di integrazione raggiunti sull'intero territorio nazionale e, soprattutto, contestualizzata in un consolidato di regole di provata efficacia e garanzia per la reale normalizzazione di flussi immigratori legali.

Al contrario nel Disegno di legge governativo la attribuzione di questo importante diritto viene inserita nell'ambito di un quadro di proposte che, cancellando il sistema di regolamentazione fin qui adottato, avranno necessariamente carattere sperimentale in quanto non verificate nel tempo.

Inoltre la concessione del voto risulta del tutto incongruente in un contesto di nuove disposizioni normative avulse da una visione complessiva di comunità nazionale e di sistema-Paese e a rischio di esposizione delle collettività e delle amministrazioni locali a rinnovate emergenze, disagi ed oneri.

Flussi migratori, sponsorizzazioni, lavoro

L'ampliamento generalizzato dei canali di ingresso, attraverso le sponsorizzazioni per ricerca lavoro garantite anche da privati cittadini, italiani o stranieri, e perfino attraverso le auto-sponsorizzazioni garantite dal medesimo cittadino non comunitario intenzionato ad emigrare in Italia non ha specifica attinenza con i meccanismi della domanda e dell'offerta di lavoro, prestandosi ad incrementare sui territori locali (insieme alla previsione del raddoppio dei sei mesi attualmente previsti per l'iscrizione ai Centri per l'impiego del lavoratore immigrato che abbia perso il posto di lavoro) il bacino della cosiddetta disoccupazione etnica e i conseguenti oneri di welfare. Inoltre tali disposizioni vanificheranno lo sforzo sostenuto dalle Amministrazioni e dai sistemi locali per promuovere canali di ingresso selezionati di lavoratori già formati nei Paesi di origine e agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro extranazionale. Sembra evidente che questi canali di ingresso

selezionati e garantiti sotto il profilo formativo saranno automaticamente disincentivati rispetto ai meno impegnativi corridoi di ingresso offerti dalle sponsorizzazioni.

L'introduzione delle sponsorizzazioni si evidenzia anche rischiosa sotto il profilo della legalità. Le sponsorizzazioni, richiedendo garanzie meramente economiche, potrebbero infatti essere utilizzate quali possibili canali legali di traffici illeciti di persone ed esportazione facilitata sul territorio nazionale di fenomeni malavitosi. La proposta appare poco praticabile anche per il suo impatto con la regolamentazione dell'Unione Europea.

In generale la revisione dei meccanismi che regolano i flussi migratori per motivi di lavoro, nodo che dovrebbe essere centrale per ogni disciplina sull'immigrazione e particolarmente rilevante per le politiche della Regione Veneto, in cui i permessi di soggiorno per lavoro raggiungono quasi il 70% dello stock immigratorio, non appare coerente con logiche strutturate di fabbisogno lavorativo programmato che tengano conto della necessità di contemperare i concreti fabbisogni occupazionali delle imprese, le esigenze di sicurezza, le dinamiche evolutive del mercato del lavoro, le esigenze del welfare.

Le modifiche legislative proposte, incerte e fumose, non tengono in alcun conto le esperienze realizzate nei contesti regionali in attuazione della vigente normativa e la esigenza di rendere conveniente il ricorso ai canali legali e formali di reclutamento di lavoratori esteri attraverso servizi organizzati e trasparenti di incrocio tra le specifiche domande di lavoro delle singole imprese e le corrispondenti offerte di lavoro internazionale (tramite ad esempio la valorizzazione dei servizi locali già esistenti sui territori regionali e il loro collegamento con soggetti accreditati alla gestione delle procedure di selezione presso i Paesi di provenienza).

Al contrario si enunciano non meglio specificate azioni di sviluppo dell'incontro domanda-offerta di lavoro limitate, peraltro, all'ambito del lavoro domestico e dell'assistenza alla persona e

viene prevista la diffusione generalizzata di liste di collocamento all'estero, sistema inadeguato ad offrire garanzie qualitative alle imprese in ordine alle mansioni e qualifiche richieste nonché economicamente oneroso sotto il profilo della gestione.

Competenze territoriali e risorse

Il testo non offre elementi sul disegno complessivo delle competenze territoriali, sul rapporto tra lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali pur fondamentali nella programmazione e coordinamento territoriale dei necessari interventi di integrazione come evidenziato dal Documento sulle politiche migratorie approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 7 marzo 2007.

Vengono invece proposte in ordine sparso ed eccessivamente semplicistico alcune nuove attribuzioni quali ad esempio la possibilità per le Regioni e gli Enti Locali di attuare sponsorizzazioni o il passaggio, non sostenuto da trasferimenti adeguati di risorse, agli Enti locali di rilevanti e complesse competenze in ordine al rinnovo dei permessi di soggiorno.

Giova evidenziare che le esperienze effettuate dalla Regione Veneto in questi anni per contribuire, in collaborazione con alcuni Comuni - Capoluogo, le Prefetture e le Questure, alla velocizzazione delle procedure di rinnovo dei permessi hanno comportato oneri aggiuntivi, non più sostenibili dai bilanci regionali.

Infine l'ampliamento del ruolo dei Consigli territoriali per l'immigrazione presieduti dai Prefetti con l'affidamento di nuovi compiti, stante la attuale definizione, composizione e funzionamento di questi organismi, non modificati dal Disegno di legge, appare irrealistico.

Centri di permanenza temporanea

Infine il superamento dell'attuale sistema dei centri di permanenza temporanea è delineato in modo generico e incerto con misure che

non sembrano intese a contemperare in modo equilibrato il rispetto dei diritti umani e della dignità delle persone ospitate e le altrettanto legittime esigenze di sicurezza della collettività nazionale.

Per quanto sopra evidenziato, la Regione Veneto esprime parere negativo sul Disegno di legge in oggetto.

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, e comunque non prima del gennaio 2008, un decreto legislativo per la modifica del 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, e successive modificazioni, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) promuovere l'immigrazione regolare, favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro di cittadini stranieri, attraverso:

1) la revisione del meccanismo di determinazione dei flussi di ingresso, prevedendo, in particolare, una programmazione triennale delle quote massime di cittadini stranieri da ammettere ogni anno sul territorio nazionale e una procedura per l'adeguamento annuale delle quote ad ulteriori e nuove esigenze del mercato del lavoro, che tenga conto dei dati sull'effettiva richiesta di lavoro elaborati dal Ministero della solidarietà sociale, dei dati forniti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, delle indicazioni provenienti dai consigli territoriali per l'immigrazione istituiti presso le prefetture - uffici territoriali del Governo, dei programmi di istruzione e di formazione professionale nei Paesi di origine, delle indicazioni provenienti dalle regioni e dalle province autonome sui flussi sostenibili in rapporto alle capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo;

2) la partecipazione alle procedure di cui al numero 1) dei rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché degli enti e delle associazioni rappresentativi sul piano na-

zionale e attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati;

3) la previsione che, in relazione a necessità emergenti del mondo del lavoro, in occasione dell'adeguamento annuale delle quote, da adottare con procedura semplificata e accelerata, la quota stabilita per lavoro subordinato e autonomo possa essere superata, in presenza di un numero di richieste di nulla osta eccedenti la stessa quota, prevedendo la possibilità di introdurre un diverso tetto numerico sulla base del monitoraggio semestrale del numero di nulla osta al lavoro richiesti;

4) la previsione di opportune azioni di sviluppo dei canali per l'incontro della domanda e dell'offerta nel settore del lavoro domestico e di assistenza alla persona nonché la promozione di specifiche azioni formative e di riconoscimento delle professionalità pregresse;

5) l'istituzione, secondo un unico modello, di liste organizzate in base alle singole nazionalità con criterio cronologico, alle quali possano iscriversi i lavoratori stranieri che intendano fare ingresso in Italia per lavoro, anche stagionale, da coordinare con quelle già previste in attuazione delle intese conseguenti agli accordi con i Paesi di origine concernenti l'ingresso per lavoro e il rimpatrio e da realizzare prioritariamente con Stati che abbiano dimostrato un atteggiamento collaborativo in materia di contrasto all'immigrazione clandestina;

6) l'individuazione di una pluralità di soggetti, come enti e organismi nazionali o internazionali con sedi nei Paesi di origine o autorità degli stessi Paesi, ai quali affidare, mediante convenzione con lo Stato italiano, la responsabilità dell'iscrizione nelle liste di cui al numero 5) e della loro tenuta, prevedendo la trasmissione delle liste alle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero;

7) la definizione di una procedura per l'iscrizione nelle liste di cui al numero

5), che tenga conto del grado di conoscenza della lingua italiana, dei titoli e della qualifica professionale posseduti, dell'eventuale frequenza di corsi di istruzione e di formazione professionale nei Paesi di origine, nell'ambito dei quali sia garantita la diffusione dei valori a cui si ispira la Costituzione italiana e dei principi su cui si basa la convivenza della comunità nazionale;

8) l'istituzione di una banca dati interministeriale di raccolta delle richieste di ingresso per lavoro e delle offerte di lavoro, da coordinare con quelle attualmente operative, da utilizzare transitoriamente fino all'attivazione delle liste di cui al numero 5);

9) l'ingresso nel territorio dello Stato per l'inserimento nel mercato del lavoro, nell'ambito delle quote a tale fine previste, del cittadino straniero, iscritto nelle liste di cui al numero 5), ove istituite nel Paese di residenza, ovvero iscritto nella banca dati di cui al numero 8), a seguito di richiesta, nominativa o numerica, proveniente da regioni, province autonome, enti locali, associazioni imprenditoriali, professionali e sindacali, nonché istituti di patronato, con la costituzione di forme di garanzia patrimoniale a carico dell'ente o dell'associazione richiedente;

10) la revisione dei canali di ingresso e di soggiorno agevolato al di fuori delle quote e con esclusione dall'iscrizione nelle liste o nella banca dati di cui ai numeri 5) e 8), rivedendo le procedure, le categorie e le tipologie previste dall'articolo 27 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni;

11) la previsione di una quota stabilita nel decreto di programmazione dei flussi destinata all'ingresso nel territorio dello Stato per inserimento nel mercato del lavoro del cittadino straniero, iscritto nelle liste di cui al numero 5), ove istituite nel Paese di residenza, ovvero iscritto nella banca dati di cui al numero 8), che sia in possesso di risorse finanziarie adeguate al periodo di permanenza sul territorio na-

zionale e al contributo di cui alla lettera g), numero 1), ovvero che sia richiesto nominativamente da parte del cittadino italiano o dell'Unione europea ovvero di titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, in possesso di un reddito adeguato a prestare idonea garanzia patrimoniale limitatamente a un solo ingresso per anno e con possibilità di nuova richiesta, per gli anni successivi, previa dimostrazione dell'inserimento lavorativo o del rimpatrio dello straniero precedentemente garantito;

b) agevolare l'invio delle rimesse degli stranieri verso i Paesi di origine attraverso:

1) misure finalizzate a incentivare il ricorso a strumenti legali per il trasferimento delle rimesse, promuovendo accordi con le associazioni di categoria al fine di ridurre i costi di trasferimento;

2) misure di cooperazione allo sviluppo volte a valorizzare e a canalizzare le competenze dei migranti e le risorse da loro prodotte ai fini dello sviluppo dei Paesi di origine, nel rispetto della titolarità individuale e privata di tali risorse;

3) misure volte a favorire l'utilizzo delle competenze acquisite dai migranti in Italia ai fini dello sviluppo dei Paesi di origine, in particolare attraverso l'impiego dei cittadini stranieri quali esperti in attività di cooperazione allo sviluppo e l'incentivazione del ritorno produttivo, temporaneo o definitivo, dei migranti nei Paesi di origine, permettendo il mantenimento dello *status* di soggiornante regolare in Italia nel caso di partecipazione a specifici progetti effettuati in collaborazione con i Ministeri competenti;

c) semplificare, nel rispetto dei vincoli derivanti all'Italia dall'adesione agli accordi di Schengen, le procedure per il rilascio del visto per l'ingresso nel territorio nazionale anche attraverso la revisione della documentazione da esibire da parte dello straniero interessato e la previsione dell'obbligo di motivazione del diniego per tutte le tipologie di visto, pre-

vedendo forme di tutela e garanzia per i richiedenti i visti;

d) semplificare le procedure e i requisiti necessari per il rilascio del nulla osta, del permesso di soggiorno e del suo rinnovo, eliminando il contratto di soggiorno, prevedendo sportelli presso i comuni per presentare le richieste di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno e per il ritiro del documento e, dopo una congrua fase transitoria, il passaggio delle competenze ai comuni per il rinnovo del permesso di soggiorno, adeguando e graduando la durata dei permessi di soggiorno, razionalizzando i relativi procedimenti anche con una riorganizzazione degli sportelli unici per l'immigrazione istituiti presso le prefetture-uffici territoriali del Governo attraverso forme di supporto e di collaborazione alle loro attività da parte degli enti pubblici nazionali, degli enti locali, delle associazioni di datori di lavoro e di lavoratori, nonché delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni del volontariato e della cooperazione, attraverso:

1) l'allungamento dei termini di validità iniziali dei permessi di soggiorno non stagionali, la cui durata è raddoppiata in sede di rinnovo, con l'unificazione dei termini per la relativa richiesta, prevedendo, in particolare, il rilascio del permesso di soggiorno per una durata pari ad un anno per un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato di durata inferiore o pari a sei mesi, pari a due anni per un rapporto di lavoro superiore a sei mesi e pari a tre anni per un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato o autonomo;

2) la previsione di misure idonee ad assicurare la continuità degli effetti del soggiorno regolare nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno;

3) l'estensione del periodo di validità del permesso di soggiorno per attesa occupazione, in caso di cessazione del rapporto di lavoro, ad un anno, ovvero alla maggiore durata degli istituti previsti dalla normativa vigente in materia di ammor-

tizzatori sociali, ove applicati, con possibilità di un solo rinnovo del medesimo permesso, in presenza di adeguati mezzi di sussistenza, e con la previsione di misure dirette a consentire l'assunzione, su formale iniziativa del datore di lavoro, di uno straniero già titolare di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato da almeno diciotto mesi che abbia perso la regolarità del soggiorno a seguito di cessazione del suo ultimo rapporto di lavoro;

4) la revisione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari, da rilasciare da parte del prefetto, sentiti il consiglio territoriale per l'immigrazione e il questore, anche a favore dello straniero che dimostri spirito di appartenenza alla comunità civile e non costituisca una minaccia per l'ordine pubblico e per la sicurezza dello Stato, disciplinando ipotesi di riconoscimento del diritto al ricongiungimento familiare a favore del titolare del permesso compatibilmente con la normativa comunitaria;

5) la previsione della possibilità di svolgere attività lavorativa per lo straniero che ha titolo di soggiornare sul territorio nazionale in ragione di disposizioni di legge senza dover dimostrare il possesso di risorse economiche;

e) prevedere, previa ratifica del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, l'elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative a favore degli stranieri titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo secondo le modalità di esercizio e le condizioni previste per i cittadini dell'Unione europea;

f) armonizzare la disciplina dell'ingresso e del soggiorno sul territorio nazionale con la normativa dell'Unione europea anche prevedendo la revisione degli automatismi collegati alla sussistenza di determinati presupposti o all'assenza di cause ostative, con l'introduzione di una più puntuale valutazione di elementi soggettivi;

g) rendere effettivi i rimpatri, graduando le misure d'intervento, anche al fine di migliorare il contrasto dello sfruttamento dell'immigrazione clandestina, incentivando la collaborazione, a tale fine, dell'immigrato, attraverso:

1) la previsione di programmi di rimpatrio volontario e assistito indirizzati anche a cittadini stranieri non espulsi privi dei necessari mezzi di sussistenza per il rientro nei Paesi di origine o di provenienza, finanziati da un « Fondo nazionale rimpatri », da istituire presso il Ministero dell'interno, alimentato con contributi a carico dei datori di lavoro, degli enti o delle associazioni, dei cittadini che garantiscono l'ingresso degli stranieri e degli stranieri medesimi;

2) la differenziazione della durata del divieto di reingresso per gli stranieri espulsi in considerazione della partecipazione ai programmi di rimpatrio di cui al numero 1), nonché dei motivi dell'espulsione;

3) la rimodulazione delle scelte sanzionatorie correlate alla violazione delle disposizioni in materia di immigrazione mediante la previsione di un meccanismo deterrente graduale, anche con riferimento al tipo di sanzione da irrogare, amministrativa o penale, in relazione alla gravità e alla reiterazione delle violazioni, nonché ai motivi dell'espulsione;

4) la riconduzione, per i casi in cui si preveda il ricorso alla sanzione penale, delle procedure correlate alla violazione delle disposizioni in materia d'immigrazione nell'alveo degli istituti e dei principi stabiliti in via generale dai codici penale e di procedura penale;

5) la revisione delle modalità di allontanamento, con sospensione dell'esecuzione per gravi motivi, tenendo conto della natura e della gravità delle violazioni commesse ovvero della pericolosità per l'ordine pubblico e per la sicurezza dello Stato dello straniero espulso;

6) l'attribuzione delle competenze giurisdizionali al giudice ordinario in composizione monocratica;

h) superare l'attuale sistema dei centri di permanenza temporanea e assistenza, promuovendone e valorizzandone le funzioni di accoglienza, di soccorso e di tutela dell'unità familiare e modificando la disciplina relativa alle strutture di accoglienza, nonché il sistema di trattenimento degli stranieri irregolari, in modo da assicurare comunque sedi e strumenti efficaci per l'assistenza, il soccorso e l'identificazione degli immigrati e il rimpatrio di quanti sono legittimamente espulsi attraverso:

1) la revisione delle caratteristiche strutturali e gestionali delle strutture finalizzate all'accoglienza, al soccorso, con particolare attenzione alla tutela delle esigenze di rispetto e protezione dei nuclei familiari con minori, e all'identificazione degli stranieri presenti irregolarmente sul territorio nazionale e privi di mezzi di sostentamento per il tempo strettamente necessario a tali fini, prevedendo misure di sicurezza strettamente limitate e proporzionate in relazione alle loro finalità, con un congruo orario di uscita per gli stranieri già identificati o anche non identificati, per ragioni a loro non imputabili, dopo un congruo termine per le operazioni d'identificazione, e con l'individuazione di forme di gestione in collaborazione con gli enti locali, le aziende sanitarie locali e le associazioni o le organizzazioni umanitarie, intese ad assicurare un'informazione specifica sulle procedure di asilo, sulla normativa vigente in materia di tratta e di grave sfruttamento del lavoro, nonché sulle modalità di ingresso regolare nel territorio nazionale e sui programmi di rimpatrio volontario e assistito;

2) l'introduzione di procedure amministrative per identificare gli stranieri durante l'esecuzione di misure idonee a incidere sulla libertà personale, finalizzate a escludere la necessità di un successivo trattenimento a tale fine;

3) la previsione di strutture per le espulsioni destinate esclusivamente al trattenimento dei cittadini stranieri da espel-

lere che si sono sottratti all'identificazione, con congrua riduzione del periodo di permanenza, e l'utilizzo delle medesime strutture per il tempo strettamente necessario nei confronti dei cittadini stranieri identificati o che collaborano fattivamente alla loro identificazione, quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione con accompagnamento coattivo, con la previsione di forme di gestione delle strutture per le espulsioni anche mediante la collaborazione e la previsione dei servizi di cui al numero 1), nonché la specifica regolamentazione dei diritti fondamentali della persona trattenuta;

4) la revisione della disciplina delle visite ai cittadini stranieri e dell'accesso alle strutture di cui ai numeri 1) e 3), prevedendo in particolare l'accesso dei familiari dei cittadini stranieri regolarmente identificati, del sindaco, del presidente della provincia e del presidente della regione, nei cui territori è collocata la struttura, o di consiglieri o assessori, del responsabile delle associazioni che per finalità statutarie forniscono servizi di orientamento, informazione e tutela per cittadini stranieri, nonché di rappresentanti degli organi di informazione e di stampa, nel rispetto della riservatezza dei cittadini stranieri e senza pregiudizio della funzionalità dei servizi;

i) favorire l'inserimento civile e sociale dei minori stranieri, compresi quelli affidati e sottoposti a tutela, adeguando le disposizioni sul loro soggiorno, attraverso:

1) il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi familiari allo straniero che, al compimento della maggiore età, risulti a carico di uno o di entrambi i genitori o rimanga a carico di colui che era affidatario o tutore, tenuto conto del reddito degli stessi;

2) la conversione, al compimento della maggiore età, del permesso di soggiorno, rilasciato al minore straniero non accompagnato, in altre tipologie di permesso di soggiorno, compresa quella per accesso al lavoro, a condizione che ne sussistano i presupposti e che il minore

straniero abbia partecipato a un progetto di accoglienza e tutela gestito da un ente pubblico o privato in possesso di determinati requisiti, con modalità idonee a valutarne l'inserimento sociale e civile da parte del consiglio territoriale per l'immigrazione istituito presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo secondo gli indirizzi generali formulati dal Comitato per i minori stranieri di cui al numero 5), al quale sono comunicati i relativi elementi informativi;

3) il rilascio del permesso per protezione sociale anche allo straniero che, avendo commesso reati durante la minore età, abbia concluso positivamente un percorso di reinserimento sociale, nelle forme e nei modi previsti dal codice penale e dalle norme sul processo minorile;

4) 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 cui al numero 2);

5) la riorganizzazione e la revisione della composizione e delle procedure del Comitato per i minori stranieri istituito presso il Ministero della solidarietà sociale, anche con la previsione di una funzione consultiva dei consigli territoriali per l'immigrazione, istituiti presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, in ordine allo svolgimento delle attività di competenza del Comitato stesso e di una funzione consultiva del Comitato in ordine all'utilizzo del Fondo di cui al numero 4);

6) la ridefinizione e l'estensione delle procedure di rimpatrio volontario assistito anche ai minori stranieri che, al raggiungimento della maggiore età, non possiedano i requisiti per la conversione del permesso di soggiorno per minore età, con la previsione di un titolo di priorità per l'iscrizione nelle liste di lavoratori stranieri suddivise per nazionalità di cui alla lettera a), numero 5);

7) la previsione che, in caso d'incertezza sulla minore età dello straniero,

siano disposti gli opportuni accertamenti medico-sanitari e, ove tali accertamenti non consentano l'esatta determinazione dell'età, si applichino comunque le disposizioni relative ai minori;

8) la previsione della convalida da parte del tribunale per i minorenni del rimpatrio del minore ultraquattordicenne disposto senza il suo consenso o del minore infraquattordicenne;

l) favorire il pieno inserimento dei cittadini stranieri legalmente soggiornanti mediante:

1) l'aggiornamento delle disposizioni relative al diritto-dovere d'iscrizione al Servizio sanitario nazionale in relazione alle nuove tipologie di permesso di soggiorno e la razionalizzazione delle competenze in materia di assistenza sanitaria dei cittadini stranieri, con l'obiettivo di realizzare una piena inclusione nel sistema sanitario nazionale;

2) l'equiparazione ai cittadini italiani degli stranieri regolarmente soggiornanti da almeno due anni e dei minori iscritti nel loro permesso di soggiorno ai fini dell'accesso alle provvidenze di assistenza sociale, incluse quelle che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali, ad eccezione dell'assegno sociale qualora non derivante dalla conversione del trattamento d'invalidità in godimento;

m) consentire interventi di carattere straordinario e temporaneo di accoglienza da parte degli enti locali per fronteggiare situazioni di emergenza;

n) aggiornare le disposizioni relative alla composizione e alle funzioni della Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie anche in relazione alla sua collocazione presso il Ministero della solidarietà sociale e alla presidenza del Ministro della solidarietà sociale o di persona da lui delegata;

o) potenziare le misure dirette all'integrazione dei migranti, concepita come inclusione, interazione e scambio e non

come coabitazione tra comunità separate, con particolare riguardo ai problemi delle seconde generazioni e delle donne anche attraverso la definizione della figura e delle funzioni dei mediatori culturali;

p) prevedere ulteriori fonti di finanziamento del Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 1267, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, tra i quali contributi volontari dei datori di lavoro e contributi, donazioni o cofinanziamenti disposti da privati, enti, organismi anche internazionali e dall'Unione europea;

q) favorire un'adeguata tutela delle vittime di riduzione o di mantenimento in schiavitù o in servitù, delle vittime di tratta, delle vittime di violenza o di grave sfruttamento e garantire il loro accesso ai diritti previsti dalla normativa vigente attraverso:

1) la revisione della disciplina delle espulsioni che tenga conto della necessità di sospendere il provvedimento di espulsione nei casi in cui vi siano fondati elementi per ritenere che lo straniero sia stato assoggettato a una situazione di violenza e di grave sfruttamento nel territorio nazionale;

2) la revisione della disciplina e della procedura di ricongiungimento familiare che consenta l'adozione di procedure accelerate e la semplificazione dei requisiti quando i familiari dello straniero che sia stato vittima di tratta o di grave sfruttamento corrano rischi per la loro incolumità in ragione dell'assoggettamento alla situazione di violenza o di grave sfruttamento di cui lo straniero stesso è vittima;

3) l'esclusione della punibilità per i reati e per le infrazioni relativi alla condizione di soggiorno illegale, per mancata ottemperanza all'ordine di espulsione, commessi dallo straniero in condizioni di assoggettamento alla violenza e al grave sfruttamento;

r) coordinare, sul piano formale e sostanziale, le disposizioni da emanare in attuazione della delega di cui al presente

comma con le altre disposizioni del citato testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, nonché con la legislazione nazionale e comunitaria vigente in materia.

2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è emanato su proposta dei Ministri dell'interno e della solidarietà sociale, di concerto, per i profili di rispettiva competenza, con i Ministri degli affari esteri, della giustizia, della difesa, del lavoro e della previdenza sociale, per le politiche europee, della salute, delle politiche per la famiglia, per i diritti e le pari opportunità, della pubblica istruzione, per gli affari regionali e le autonomie locali, per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, per le politiche giovanili e le attività sportive, delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'economia e delle finanze e dell'università e della ricerca. Lo schema di decreto legislativo è trasmesso alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, che si esprime entro trenta giorni. Il medesimo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, che si esprimono entro quaranta giorni dalla data di assegnazione, trascorsi i quali il decreto legislativo è emanato anche in assenza del parere.

3. Con uno o più decreti legislativi da emanare entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, possono essere adottate disposizioni correttive e integrative di quest'ultimo, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e delle procedure stabiliti dai commi 1 e 2.

4. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, il Governo è delegato ad adottare, sentito il Consiglio di Stato che deve rendere il parere entro novanta giorni e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, un decreto legislativo

per coordinare le disposizioni emanate ai sensi del citato comma 1 con le altre disposizioni vigenti concernenti l'immigrazione e la condizione giuridica dello straniero, al fine di semplificare e di garantire la coerenza logica, sistematica e lessicale della normativa.

5. I decreti legislativi di cui ai commi 1 e 3, la cui attuazione determini nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono emanati solo successivamente alla data di entrata in vigore di provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,24



15PDL0031940