

Note su riforma Testo Unico Immigrazione: osservazioni UIL

L'immigrazione straniera in Italia è da oltre 40 anni un fenomeno strutturale e ordinario che ha profondamente modificato il sistema sociale, culturale ed economico nazionale. La nostra posizione geografica ha portato l'Italia a diventare una porta d'ingresso principale dei flussi migratori, provenienti soprattutto dall'Africa e Medio Oriente; questo spesso nell'indifferenza o scarsa solidarietà da parte di molti altri Stati Membri dell'Unione. Un fenomeno crescente e non adeguatamente governato, che ha comportato il forte aumento nel nostro Paese dell'immigrazione irregolare, con fenomeni di dumping lavorativo e forme anche gravi di sfruttamento. In effetti, nel corso degli anni, si è trattato quasi sempre il problema come un fenomeno momentaneo da gestire con provvedimenti di carattere emergenziale o – in passato - con “sanatorie” degli ingressi irregolari. Una immigrazione spesso dipinta come una minaccia alla sicurezza (con poche eccezioni dovute alla obbligatoria attuazione di direttive UE e alla libertà di circolazione e soggiorno spettante ai cittadini degli altri Stati membri dell'UE), in ogni caso negando adeguati finanziamenti alle politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri.

La stessa disciplina organica della condizione dei cittadini stranieri non comunitari, disposta soltanto nel 1998 con il testo unico delle leggi sull'immigrazione, è stata attuata dai vari Governi in modo inadeguato, poi più volte modificata a partire dal 2002 al solo fine di reprimere gli ingressi ed i soggiorni irregolari, ma senza meccanismi che potessero consentire l'ingresso regolare dei migranti, essendo fondata sull'anacronistico sistema dell'incontro a distanza tra domanda e offerta di lavoro. È mancata - nel contempo - una serena e approfondita riflessione sociale sulla realtà migratoria in Italia, e sulle cause stesse delle migrazioni.

Nel 2018 con i decreti sicurezza (legge 132/2018), si sono ulteriormente peggiorate le condizioni di permanenza regolare in Italia, sia dei richiedenti asilo e protezione (con l'abolizione della protezione umanitaria, lo smantellamento degli SPRAR e le aumentate difficoltà di residenza per i rifugiati), sia per i migranti economici a cui sono state peggiorate le condizioni di accesso al permesso di soggiorno di lungo periodo ed allungati i tempi per l'iter di acquisizione della cittadinanza italiana.

Anche da parte europea ci si è sempre rifiutati di trattare il problema in maniera organica con una legislazione quadro in materia di immigrazione economica, preferendo rafforzare le misure di sicurezza e di repressione di un fenomeno non cancellabile.

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

Secondo la UIL, sarebbe auspicabile aspirare ad un modello basato su di una maggiore circolazione delle persone, che rappresenta la giusta risposta alle istanze democratiche egualitarie su cui si fondano tutte le moderne democrazie del mondo.

L'UE dovrebbe abbandonare l'attuale politica di chiusura nei confronti delle migrazioni economiche, così come da ultimo sintetizzata nelle varie agende europee. Al contempo, l'UE e ogni singolo Stato devono interrompere le politiche di finanziamento di quei Paesi nei quali vi sono seri indizi di violazione delle libertà e dei diritti umani, secondo i principi costituzionali (Turchia e Siria docet).

Il progressivo raggiungimento di un modello basato su di una più fluida circolazione delle persone consentirebbe, tra l'altro, la naturale contrazione della richiesta di protezione internazionale. Ma soprattutto gradualmente contribuirebbe in modo determinante all'affermazione di politiche economiche internazionali più eque, capaci di circoscrivere il perpetrarsi delle cause principali dei grandi flussi migratori: e cioè, radicali impoverimenti di paesi politicamente più fragili, conflitti nazionali e internazionali spesso determinati da forze economiche straniere; catastrofi ambientali conseguenti a uno sconsiderato sfruttamento delle risorse naturali.

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

In Italia dal 2007 soggiorna anche una cospicua quota di cittadini di altri Stati membri dell'UE che devono ricevere un trattamento sostanzialmente identico rispetto ai cittadini italiani e possono essere

allontanati dal territorio italiano soltanto in casi eccezionali. Molte norme italiane sulla condizione dello straniero sono illegittime per la violazione di norme costituzionali, internazionali e dell'UE e spesso il linguaggio politico sembra considerare l'immigrazione come uno strumento di polemica politico-elettorale o di contrapposizione sociale, talvolta con accenti xenofobi o razzisti.

Pari inefficacia e disattenzione hanno avuto le norme concernenti il diritto d'asilo, riconosciuto direttamente dalla Costituzione italiana (art. 10, co. 3) ed è solo dal 2008, per effetto di direttive dell'UE, che l'Italia si è dotata di un corpo normativo specifico, mentre le misure di accoglienza dei richiedenti asilo restano inadeguate in quantità e qualità rispetto agli obblighi europei e al crescente numero delle persone in fuga da conflitti e persecuzioni, il che ha ripetutamente comportato drammatiche situazioni emergenziali durante gli esodi di massa di persona in fuga dai conflitti e dalle persecuzioni provenienti dal Nord Africa e dal Medio Oriente, dapprima fronteggiati dall'Italia con illegittimi respingimenti in mare (come tali condannati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel 2012), poi lasciati al traffico di persone che ha causato migliaia di morti in mare. E' ben noto inoltre che le ripetute richieste dell'Italia all'Europa di maggiore solidarietà nella redistribuzione dei migranti e di un maggior impegno dell'affrontare la pressione migratoria nel Mediterraneo, si sono scontrate con le difficoltà della UE ad intervenire in materia di ingressi (aspetto riservato alla sovranità dei singoli Stati membri), con la tendenza a delegare a Paesi come la Libia o la Turchia la difesa delle frontiere esterne, e con la scarsa solidarietà di molti Stati europei a condividere il peso a cui sono sottoposti i paesi di frontiera marittima, come Italia, Grecia e Spagna.

Nonostante le molte carenze politiche e legislative in materia, gli stranieri rappresentano una realtà strutturale della società italiana: sono inseriti nel mondo del lavoro (malgrado la crisi economica dell'ultimo decennio, i cittadini di Paesi terzi impiegati regolarmente nel nostro paese sono circa 2.5 milioni, pari ad un decimo dell'occupazione totale), nel settore imprenditoriale sono il 10%, nelle scuole gli alunni stranieri sono circa un milione, quasi la metà dei quali nati in Italia. Una grande risorsa che contribuisce allo sviluppo economico e sociale, tanto che soltanto grazie agli stranieri non è crollata la popolazione complessiva del nostro Paese, malgrado la forte debacle demografica della popolazione autoctona- italiana. Dal 2015 la popolazione residente è infatti in diminuzione, configurando per la prima volta nell'ultimo secolo una fase di declino demografico. Il calo è interamente attribuibile alla popolazione italiana, che scende al 31 dicembre 2018 a 55 milioni 104 mila, 235 mila in meno rispetto all'anno precedente (-0,4%). Rispetto al 2014 la perdita di italiani è pari alla scomparsa di una città grande come Palermo (-677 mila). Perciò gli stranieri sono assolutamente necessari per il futuro economico e sociale della nostra Nazione. Milioni di persone regolarmente soggiornanti da lungo tempo, delle quali però si parla meno nel dibattito pubblico rispetto alle poche migliaia di nuovi immigrati. Il che significa che oggi una riforma del testo unico sull'immigrazione dovrebbe in primis occuparsi del trattamento dei 5,4 milioni di cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia favorendone l'integrazione sociale.

Inoltre è prevedibile nei prossimi decenni l'ingresso in Italia di un ulteriore notevole numero di cittadini stranieri, sia per l'esodo di milioni di nostri giovani laureati e diplomati all'estero in cerca di un lavoro qualificato, sia a causa della possibilità per gli stranieri di occupare qui da noi nuovi posti di lavoro in qualifiche e settori non appetibili per gli italiani; sia ancora a causa del crescente flusso in fuga da situazioni di persecuzione o di violenza generalizzata derivante da conflitti interni e internazionali; ingressi favoriti dall'invecchiamento e dal drastico calo delle nascite in Italia e dalla facilità oggettiva di ingresso (l'Italia ha 8000 km. di coste su un mare navigabile e vicino a Stati in grave crisi politica ed economica). Perciò il secondo tipo di nuove norme dovrebbe governare in modo efficace e lungimirante i nuovi ingressi e soggiorni dei cittadini stranieri evitando restrizioni illegittime, inumane e illusorie, e prevenendo imprevisioni e tensioni. La legislazione italiana e le conseguenti azioni amministrative dovrebbero essere perciò adeguate sia per garantire effettivamente gli ingressi per chiedere e ottenere il diritto di asilo o per esercitare il diritto al riacquisto dell'unità familiare, sia per regolare gli ingressi per motivi di lavoro o di studio. Pertanto, è a partire da questi dati oggettivi che occorre una profonda riforma della disciplina in materia di immigrazione, di asilo e di cittadinanza.

- A) In relazione alle migrazioni economiche, è indispensabile -da parte dell'UE e ancor prima da parte dello stato italiano- l'introduzione di:

- il ripristino di un decreto flussi misurato alle necessità effettive dei nostri territori e del nostro mercato del lavoro, accompagnato da una possibilità, svincolata dalle previsioni di “flussi governativi”, per i cittadini stranieri residenti all'estero di essere invitati a lavorare in Italia da parte di soggetti residenti che dimostrino effettive capacità economiche;
- canali di libero ingresso per ricerca di lavoro, basati sulle garanzie economiche prestate rese da singoli o da imprese o comunque individuando misure economiche effettive ed adeguate di rimpatrio assistito nel caso, decorso un determinato periodo di tempo, la persona non abbia reperito un'attività lavorativa;
- Il progressivo riconoscimento e valorizzazione di titoli di studio e competenze professionali anche per i cittadini di Paesi terzi, anche per evitare discriminazioni nella carriera e segmentazione produttiva basata sull'origine etnica;
- forme di regolarizzazione permanente, in modo da garantire in via ordinaria ai cittadini non regolarmente presenti sul territorio nazionale il rilascio di un permesso di soggiorno in tutti i casi in cui, in assenza di pericolosità sociale dimostrino di avere solidi legami familiari e/o socioeconomici con il territorio, quali ad esempio lo svolgimento di attività lavorativa oppure che siano privi di legami con i propri paesi di origine;
- più ampi meccanismi di ricongiungimento familiare, quanto meno nei casi in cui vi sia una comprovata capacità economica di primo sostegno da parte dei soggetti residenti in Italia;
- meccanismi che effettivamente privilegino l'uso del rimpatrio volontario o altre misure alternative, rispetto al rimpatrio coercitivo;
- norme che conducano a una progressiva e tendenziale parità di trattamento con i cittadini, in tutti i diritti civili e sociali, con l'attribuzione dell'elettorato alle elezioni amministrative ai cittadini stranieri non comunitari alle medesime condizioni dei cittadini dell'UE e un ampliamento dei casi di acquisto della cittadinanza;
- una riforma di UNAR in direzione di autorità indipendente per la tutela dei diritti umani, competente anche a contrastare le discriminazioni; norme volte a rafforzare la tutela dei minori stranieri non accompagnati e il contrasto alla tratta di esseri umani privilegiando un approccio di tutela e rafforzamento della condizione socio-giuridica delle vittime.

B) In relazione al diritto di asilo, l'UE si deve, anzitutto, desistere dalle più recenti politiche di ostilità intraprese nel corso degli ultimi anni, che hanno affrontato il tema solo sul versante della sicurezza e che, da ultimo, hanno visto il Governo italiano precedente varare la legge 132/2018; un dispositivo che è servito solo a smantellare il sistema di accoglienza, produrre la perdita di posti di lavoro ed aumentare ulteriormente il numero di stranieri irregolari abbandonati per strada o condannati al lavoro nero ed allo sfruttamento. Vanno quindi cancellati i due cosiddetti decreti-Salvini, ripristinato il sistema di accoglienza ed avviata una politica vera di integrazione economica e sociale, basata sul lavoro.

C) La UE dovrebbe:

- rafforzare in modo consistente le operazioni di soccorso in tutte le frontiere esterne all'UE; prevedere la possibilità di rilascio di un visto d'ingresso (nei paesi di origine o di transito) in relazione a conflitti armati o a gravi violazioni dei diritti fondamentali, quale condizione per accedere alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale;
- predisporre un ampio piano di reinsediamento, vincolante per tutti i Paesi dell'Unione, delle persone in fuga dai luoghi nei quali sono in corso conflitti armati o diffusi o gravissimi violazioni dei diritti fondamentali;
- modificare il cd. Regolamento di Dublino, ristrutturandolo sulla base del principio del Diritto di Asilo europeo, secondo cui il richiedente asilo rivolge la sua domanda di protezione all'Unione Europea (c.d. Asilo europeo) e non a un singolo Stato. In questa ottica, al fine di determinare il Paese competente, la distribuzione dei richiedenti secondo quote vincolanti va realizzata tenendo prioritariamente conto della volontà del richiedente, in presenza di familiari o di legami culturali con uno Stato membro e la presenza di ragioni umanitarie.

D) È inoltre indispensabile da parte dell'UE e ancor prima da parte dello Stato italiano:

- Garantire a chiunque giunga in Europa un accesso effettivo e non discriminatorio alla procedura di asilo, abbandonando l'illegittimo approccio hotspot;
- Ampliare le possibilità di ricongiungimento familiare per tutti i cittadini stranieri provenienti da un Paese che versa in una situazione di conflitto armato o di conflitto diffuso;

Cancellare qualsiasi accordo teso a dichiarare Paese terzo sicuro o Paese di primo asilo la Turchia e la Libia o altri Paesi dove non sono garantiti i diritti fondamentali e il diritto a non essere respinto qualora si dimostri di essere in pericolo o di essere stato sottoposto a trattamenti disumani nel proprio paese di origine o in quello di transito.

In particolare, nella legislazione italiana occorre adottare una strategia complessiva che comporti revisione e accorpamento delle norme in materia di diritto degli stranieri, asilo, cittadinanza e apolidia per renderle conformi alle norme costituzionali, internazionali e comunitarie e mirare a tre obiettivi collegati:

1) L'interazione sociale dei 5 milioni di cittadini stranieri già regolarmente soggiornanti in Italia, con una progressiva e tendenziale parità di trattamento con i cittadini, in tutti i diritti civili e sociali, con l'attribuzione dell'elettorato alle elezioni amministrative ai cittadini stranieri non comunitari alle medesime condizioni dei cittadini dell'UE;

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

3) la riduzione al minimo degli ingressi e soggiorni irregolari, con il contrasto effettivo di ogni forma di lavoro irregolare e di tratta delle persone, con forme di regolarizzazione permanente e con provvedimenti di rimpatrio volontario. Un primo passo in questa direzione potrebbe essere la garanzia del rispetto dei diritti del lavoro, che vanno rispettati in ogni caso, indipendentemente dallo status del lavoratore straniero. Si deve anche procedere alla riforma dell'intera disciplina degli allontanamenti, privilegiando forme alternative al rimpatrio coercitivo, che pregiudica la dignità umana oltre ad essere inutilmente dispendioso, in attuazione del diritto europeo, in modo che si rendano residuali provvedimenti coercitivi, da adottarsi soltanto nei limiti consentiti dalla Costituzione, delle norme dell'UE e delle norme internazionali.