

Disegno di legge delega al governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero

ARTICOLO 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 sulla 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 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 Province autonome sui flussi sostenibili in rapporto alle capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo;

2) la partecipazione alle procedure di cui al punto 1 dei rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro nonché degli enti e delle associazioni rappresentativi sul piano nazionale ed 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 e la promozione di specifiche azioni formative e di riconoscimento delle professionalità pregresse;

5) la 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 per ingresso di lavoro e di rimpatrio con i Paesi di origine e alle procedure di ingresso per lavoro e da realizzare prioritariamente con Stati che abbiano dimostrato un atteggiamento collaborativo in materia di contrasto alla 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 della iscrizione nelle liste e della loro tenuta, prevedendo la trasmissione delle liste alle rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero;

7) la definizione di una procedura per l'iscrizione alle liste di cui al punto 5), che tenga conto del grado di conoscenza della lingua italiana, dei titoli e della qualifica professionale posseduta, 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 alla attivazione delle liste di cui al punto 5);

9) l'ingresso nel territorio dello Stato per inserimento nel mercato del lavoro, nell'ambito delle quote a tal fine previste, del cittadino straniero, iscritto nelle liste di cui al punto 5) ove istituite

nel Paese di residenza ovvero iscritto nella banca dati di cui al punto 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 associazione richiedente;

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

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 punto 5 ove istituite nel Paese di residenza ovvero iscritto nella banca dati di cui al punto 8, che sia in possesso di risorse finanziarie adeguate al periodo di permanenza sul territorio nazionale e al contributo di cui alla lettera g) punto 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 ad 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 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, prevedendo forme di tutela e garanzia per i richiedenti i visti;

d) semplificare le procedure ed 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 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 collaborazione alle loro attività da parte degli enti pubblici nazionali, degli enti locali, delle associazioni di datori di lavoro, di lavoratori, nonché di associazioni di promozione sociale 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, per due anni per un rapporto di lavoro superiore a sei mesi e per 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 ammortizzatori 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 ed 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 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 in conformità al 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 alle modalità di esercizio e alle condizioni previste per i cittadini dell'Unione europea;

f) armonizzare la disciplina dell'ingresso e soggiorno sul territorio nazionale alla 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 tal fine, dell'immigrato, attraverso:

1) la previsione di programmi di rimpatrio volontario ed 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 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 precedente punto 1 nonché ai 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 dal codice penale e di procedura penale;

5) la revisione delle modalità di allontanamento, con sospensione dell'esecuzione per gravi motivi, tenendo conto della natura e gravità delle violazioni commesse ovvero della pericolosità per l'ordine pubblico e 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 la funzione di accoglienza, di soccorso e di tutela dell'unità familiare, e modificando la disciplina relativa alle strutture di accoglienza, e di trattenimento degli stranieri irregolari in modo da assicurare comunque sedi e strumenti efficaci per l'assistenza, il soccorso e l'identificazione degli immigrati ed 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 alla 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 di identificazione, e con l'individuazione di forme di gestione in collaborazione con gli enti locali, le Aziende Sanitarie locali ed associazioni o organizzazioni umanitarie intese ad assicurare una informazione specifica sulle procedure di asilo, sulla normativa 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 ad incidere sulla libertà personale, finalizzate ad escludere la necessità di un successivo trattenimento a tal fine;
- 3) la previsione di strutture per le espulsioni destinate esclusivamente al trattenimento dei cittadini stranieri da espellere 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 punto 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 punti 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 da 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 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 ad 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 dell'immigrazione presso la Prefettura-Ufficio territoriale del Governo secondo gli indirizzi generali formulati dal Comitato minori di cui al punto 5, cui vengono 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 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 punto 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) punto 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 applicano comunque le disposizioni relative ai minori;

8) la previsione della convalida da parte del Tribunale dei minori 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 di 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, in un'ottica di 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 in materia di accesso alle provvidenze di assistenza sociale, incluse quelle che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali, ad eccezione che per l'assegno sociale laddove non derivante dalla conversione del trattamento di 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 ed 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 ed 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, 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 una adeguata tutela delle vittime di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, delle vittime di tratta, delle vittime di violenza o 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 ad una situazione di violenza e 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 propria incolumità in ragione dell'assoggettamento alla situazione di violenza o grave sfruttamento di cui lo straniero stesso è vittima;

3) l'esclusione della punibilità per i reati e le infrazioni relative 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 emanate in attuazione della presente delega con le altre disposizioni del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e 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 con i Ministri degli affari esteri, della giustizia, della difesa, del lavoro e della previdenza sociale, delle politiche europee, della salute, per le politiche per la famiglia, per i diritti e le pari opportunità, dell'istruzione, degli affari regionali e delle autonomie locali e dell'economia e delle finanze. Lo schema di decreto legislativo è trasmesso alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che si esprime entro trenta giorni e 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 dal presente articolo.
4. Entro un anno dall'entrata in vigore del decreto 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 comma 1 con le altre disposizioni concernenti l'immigrazione e la condizione giuridica dello straniero al fine di semplificare e garantire la coerenza logica, sistematica e lessicale della normativa.
5. I decreti legislativi di cui ai commi 2 e 3 la cui attuazione determini nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore di provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.