

MANIFESTO ASGI 2023

*PROGRAMMA DI RIFORMA DELLE NORME
ITALIANE IN MATERIA DI DIRITTO
DELL'IMMIGRAZIONE, ASILO E
CITTADINANZA*

1. INTRODUZIONE	1
2. GLI INGRESSI	3
3. IL SOGGIORNO DELLE PERSONE STRANIERE	6
4. DIRITTO ALL'UNITÀ FAMILIARE E MINORI	8
5. ALLONTANAMENTI	11
6. TUTELA CONTRO LE DISCRIMINAZIONI, PARI OPPORTUNITÀ E DIRITTI SOCIALI	15
7. TUTELA DELLE VITTIME DI TRATTA, DI VIOLENZA, DI VIOLENZA BASATA SUL GENERE E DI GRAVE SFRUTTAMENTO LAVORATIVO	22
8. LA CRIMINALIZZAZIONE DELLA SOLIDARIETÀ, I DISCORSI D'ODIO E PROFILAZIONE ETNICA	27
9. ELETTORATO AMMINISTRATIVO, CITTADINANZA E APOLIDIA	31
10. UN PROCESSO EQUO E UNITARIO	35
11. IL DIRITTO DI ASILO	38
12. CONCLUSIONI	46

1. INTRODUZIONE

Il presente è un lavoro collettivo, fortemente voluto, nella prospettiva di poter calare in un documento il sentire del numero più ampio di professionalità.

Il manifesto non si propone quale documento di analisi giuridica ma è e vuole essere un documento di prospettiva politica, di proposta complessiva nella direzione di poter creare un diritto dell'immigrazione che abbia al centro le persone ed i diritti umani.

L'immigrazione è, ormai da 40 anni, un **fenomeno strutturale e ordinario** del sistema sociale ed economico italiano (oltre che europeo), per anni ignorato e poi asservito a logiche politiche o di mercato più che sociali.

La stessa disciplina della condizione delle persone straniere appare, oggi più che mai, del tutto inadeguata essendo fondata sull'anacronistico sistema dell'incontro a distanza tra domanda e offerta di lavoro, peraltro non sempre consentito. Le modifiche introdotte a partire dalla legge Bossi-Fini sono state orientate in senso prevalentemente repressivo, col solo fine pubblicamente ripetuto di prevenire e contrastare gli ingressi e i soggiorni irregolari, senza prevedere contestuali meccanismi che consentano effettivamente plurimi canali di ingresso regolare.

Nel contempo è mancata un'approfondita riflessione sociale e politica sulla realtà migratoria in Italia e sulle cause stesse delle migrazioni, nonché sulla necessità di politiche di inclusione delle persone migranti nella comunità nazionale.

Tutto ciò ci pone, oggi, al cospetto di una normativa poco aderente alla realtà, spesso discriminatoria, di fatto idonea a creare una stratificazione nella società ed una sostanziale subordinazione se non ghettizzazione delle persone di origine straniera.

È lungo **l'elenco delle ragioni** per le quali le persone decidono di dare corso a un progetto migratorio. Tra esse, oltre al legittimo desiderio individuale di migliorare la propria esistenza (art. 2 Cost.), certamente i **conflitti bellici**, la grave **destabilizzazione sociale in molti Stati caratterizzati da regimi dittatoriali o fortemente repressivi** o nei quali il sistema formalmente democratico non è in grado di garantire effettivamente le libertà primarie e sociali, le **conseguenze delle politiche coloniali dei Paesi europei dei secoli scorsi**, la **spoliazione delle risorse naturali**, la **crescita demografica**, i **fattori climatici** e quelli **ambientali**.

È, per questo, impossibile ed inopportuno tracciare un confine netto tra tipologie di migrazioni per motivi legati alla ricerca di una forma di protezione e migrazioni per motivi economici – come se la povertà non fosse un diritto umano fondamentale o come se una legittima aspirazione a migliorare le proprie condizioni debba essere punita.

È evidente, nel contempo, che sempre più marcata è la **sproporzione tra lo sviluppo economico di alcune parti del mondo, o di alcuni gruppi umani, e l'aggravarsi della povertà**. Certo è che, **alla libertà di migrazione delle merci (tutta capitalista), non corrisponde il riconoscimento di un analogo diritto di movimento delle persone (secondo un concetto altrettanto capitalista)**.

È dunque indispensabile aspirare ad un modello basato sulla libera circolazione delle persone, già adottato dall'Unione europea per chi ha la cittadinanza degli Stati membri. Tale modello deve essere progressivamente esteso a tutti gli Stati extra Unione europea anche perché conforme ai diritti fondamentali delle persone e alle connesse istanze democratiche egualitarie sulle quali si fondano (o dovrebbero fondarsi) tutte le forme di Stato democratico-sociale del mondo.

L'Unione europea deve abbandonare l'attuale politica di chiusura nei confronti delle migrazioni economiche, e di progressivo indebolimento del diritto di asilo, così come avviata nell'Agenda europea del maggio 2015 e rafforzata attraverso il Patto dell'Unione europea sulla migrazione e sull'asilo del 2020. **Al contempo, l'Unione europea e ogni singolo Stato membro 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 e internazionali. In tale ottica, l'Italia deve recedere immediatamente dal Memorandum con la Libia del 2017.

L'Italia, **può e deve rappresentare uno stimolo per l'intera Unione europea** nella direzione sopra descritta.

2. GLI INGRESSI

La disciplina italiana degli ingressi delle persone cittadine di Stati non appartenenti all'UE per soggiorni superiori a tre mesi, specie dopo le modifiche del 2002 come pure attualmente, è orientata soprattutto all'ingresso condizionato al lavoro, sebbene in un Paese con non trascurabili tassi di immigrazione (per quanto in linea con la media europea) sia rilevante in termini numerici anche il flusso migratorio determinato da esigenze diverse quali l'unità familiare, la protezione umanitaria, le domanda di studio ecc.

A tali variegate esigenze dovrebbero essere fornite risposte altrettanto specifiche e, per certi versi, più "moderne", migliorando tutti i sistemi di ingresso per fornire una risposta adeguata alla domanda migratoria in ingresso.

Quanto all'ingresso per lavoro è ormai ampio il consenso sull'irragionevolezza e irrealizzabilità pratica dell'attuale assetto normativo, di fatto anche a seguito del DL 20/2023, ove al di fuori dei casi che riguardano particolari rapporti di lavoro (personale altamente specializzato titolare di Carta blu UE, ingressi per ricerca, per persone che investono, per infermieri e infermiere o altri casi speciali), il modello rimane quello dell'incontro a distanza tra domanda e offerta di lavoro nei limiti quantitativi e qualitativi di quote predeterminate attraverso appositi d.p.c.m. (i c.d. decreti flussi).

L'inaffidabilità della scelta legislativa è confermata dalla circostanza che tra il 2011 e il 2022 i decreti flussi siano stati eseguiti e, qualora emanati, sono serviti quasi esclusivamente a permettere la conversione di permessi di soggiorno già rilasciati o a consentire l'ingresso per lavoro soltanto a persone impiegabili in determinati settori o nel lavoro stagionale.

Peraltro questo modello sembra oggi la causa prevalente di fenomeni di tratta e di sfruttamento lavorativo, oltre che di creazione di irregolarità di soggiorno.

Occorre, dunque, fare tesoro dell'esperienza maturata, e tradurre le consapevolezza acquisite in una modifica legislativa che consenta, sia dall'estero che all'interno del territorio statale, l'effettivo e concreto incontro tra domanda e offerta di lavoro mediante da un lato, la possibilità di ingresso per ricerca lavoro, e dall'altro, integrando il sistema consentendo il rilascio di permesso per lavoro per persone già presenti in Italia per le quali vi sia possibilità di assunzione.

In sintesi, le proposte che risulta indispensabile trasformare in provvedimenti legislativi:

1. Gli ingressi per lavoro subordinato devono avvenire non tanto attraverso il sistema della chiamata nominativa da parte di un datore di lavoro che già si trova in Italia (meccanismo del "decreto flussi" oggi vigente), quanto, innanzitutto, mediante un **nuovo tipo di visto di ingresso "per ricerca lavoro"**, senza quote, richiedibile da chiunque provenga da Stati extra UE senza che sia limitato a determinati Stati. Il visto di ingresso, a semplice domanda, dovrà essere rilasciato dall'ambasciata italiana nel paese di provenienza della potenziale persona lavoratrice, che dovrà sottoscrivere l'impegno e la disponibilità a rientrare nel Paese di origine decorso un anno dall'ingresso ove in tale periodo non abbia stipulato un contratto di lavoro, di ogni tipologia, salvo la dimostrazione di godere di

garanzie economiche fornite anche da terze persone o se sussistenti altri presupposti indicati nel T.U. Imm..

All'ingresso in Italia andrà rilasciato uno specifico e nuovo titolo di soggiorno, denominato **permesso di soggiorno per ricerca lavoro**, che sarà automaticamente convertito in permesso di soggiorno per motivo di lavoro subordinato in presenza delle condizioni di legge.

2. È opportuno introdurre la **possibilità – subordinata a quella sopra individuata e svincolata dalle previsioni di “flussi governativi” – per le persone straniere extra UE residenti all'estero di essere invitate a lavorare con chiamata individuale da parte di soggetti (persone o aziende) residenti o con sede in Italia, i quali dimostrino effettive capacità economiche e prestino concrete garanzie** a favore della persona che si vuole assumere. Nell'ambito di questo sistema non avrebbe senso inserire previsioni quantitative massime, perché l'incontro tra domanda e offerta di lavoro sarebbe già avvenuto confermando la capacità del sistema economico di collocare sul mercato del lavoro la persona.

3. Nell'ipotesi in cui si voglia mantenere anche l'attuale previsione del decreto flussi annuale, è necessario che abbia una cadenza annuale inderogabile, al fine di dare certezza a coloro che operano nel sistema economico e alle stesse persone migranti, e con possibilità di emanare un nuovo decreto nel medesimo anno qualora le quote siano esaurite e vi sia un fabbisogno lavorativo non soddisfatto.

È, in ogni caso, importante che sia esclusa una funzione “premiata” delle quote nei confronti dei Paesi che collaborano ai progetti di rimpatrio, giacché tale funzione (oggi prevalente nella formulazione delle quote) altera completamente il sistema.

È importante che sia emanato un valido e rapido sistema di riconoscimento di titoli di studio e professionali acquisiti all'estero.

Infine va disposta **l'abrogazione della preventiva verifica dell'indisponibilità di chi già iscritto nei centri per l'impiego** quale condizione insuperabile per autorizzare l'ingresso per lavoro subordinato di una persona straniera per le medesime qualifiche, settori e mansioni indicati nella programmazione annuale delle quote di ingresso per lavoro. Tale condizione (inopinatamente reintrodotta nel 2012 nell'ordinamento italiano) appare contraddittoria con analoghe verifiche già effettuate in via generale prima della programmazione annuale governativa degli ingressi per lavoro e ha sempre ostacolato una realistica disciplina degli ingressi regolari per lavoro in Italia.

4. È necessario **prevedere tempi certi e brevi tra la richiesta di assunzione di una persona straniera che si trova all'estero e il suo effettivo ingresso**, anche mediante l'introduzione di meccanismi di silenzio-assenso.

5. Per evitare qualsiasi “zona grigia” tra ingresso regolare e rilascio del titolo di

soggiorno (che oggi si prolunga per vari mesi tra la firma del contratto di soggiorno successiva all'ingresso e il rilascio del permesso) occorre garantire che la persona straniera, entrata in Italia per motivi di lavoro o di ricerca lavoro, ottenga il permesso di soggiorno nei termini previsti dall'art. 5, co. 9 T.U. Imm. d.lgs. 286/98 e possa muoversi liberamente nel mercato del lavoro. Inoltre, deve essere espressamente previsto che la persona straniera, in caso di mancata costituzione del rapporto dopo l'ingresso per responsabilità del datore o della datrice di lavoro, acceda a un permesso per attesa occupazione.

6. Occorre che venga garantito – anzitutto dai Ministeri degli affari esteri e della cooperazione Internazionale e del Lavoro e delle politiche sociali, in collegamento con le Regioni e con i centri per l'impiego – un **effettivo sistema di informazione circa le possibilità di occupazione sul territorio italiano secondo un sistema di pubblicità multilingue verificabile dall'estero.**

7. Devono essere incentivate la negoziazione e l'attuazione degli **accordi bilaterali volti alla effettuazione dei programmi di formazione professionale nei Paesi di origine** previsti dalla normativa vigente, ma gli ingressi correlati a tali programmi devono essere computati "fuori quota" e avvenire in qualsiasi periodo dell'anno, in quanto particolarmente correlati a esigenze produttive del nostro sistema.

8. Deve essere garantito alla persona straniera, che per qualsiasi motivo sia rientrata nel Paese di appartenenza dopo aver lavorato in Italia con contratto a termine, l'effettivo esercizio dei **diritti di precedenza** che la normativa nazionale prevede per le persone assunte a termine, ma che per le persone straniere che lavorano rischiano di essere vanificati se assieme al diritto di precedenza nella riassunzione non viene prevista anche una facilitazione al reingresso. Tale facilitazione dovrebbe operare sia in caso di lavoro stagionale (per il quale esiste già, ma solo nell'ambito delle quote), sia in caso di lavoro non stagionale (per il quale la normativa vigente non prevede alcuna facilitazione al reingresso).

Più in generale occorre **semplificare e velocizzare la presentazione e l'esame di ogni domanda di visto di ingresso**, prevedendo date certe per l'esame delle domande e anche forme di digitalizzazione, riducendo al minimo ogni forma di discrezionalità nel rilascio dei visti da parte dei consolati, i quali devono in ogni caso motivare adeguatamente l'eventuale diniego di visto.

3. IL SOGGIORNO DELLE PERSONE STRANIERE

L'istituto del permesso di soggiorno deriva da una prassi amministrativa, poi confluita nel testo Unico delle leggi sulla pubblica sicurezza del 1931, basato su una concezione della persona straniera come potenziale pericolo.

Da allora il contesto sociale è totalmente cambiato, l'Italia è rimasta un Paese di emigrazione, ma dal 1974 è anche un Paese di immigrazione, interessato a flussi composti da persone che si spostano per cercare lavoro o asilo, migliorare le proprie condizioni di vita o per raggiungere i familiari.

Nel tempo, si sono susseguite moltissime riforme ma è rimasto **inalterato l'approccio securitario** che si riflette sulle **condizioni poste dalla legge per conservare il permesso di soggiorno**: in primo luogo, alloggio e capacità reddituale, che spesso prescindono e prevalgono sulla effettiva situazione della persona straniera e la durata del soggiorno in Italia.

Occorre riformare il sistema a partire dalle amministrazioni di competenza, **trasferendo le funzioni amministrative relative al rilascio e al rinnovo dei titoli di soggiorno dalle Questure ai Comuni**, che sono maggiormente in grado di garantire, in quanto a ciò preposti, un legame con il territorio e con la popolazione dimorante. Alle Questure dovrebbe residuare la sola competenza, in fase istruttoria, da tradursi in un parere di ordine pubblico e sicurezza da inviarsi ai Comuni telematicamente.

Contestualmente, occorre:

1. **semplificare le procedure** per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno, riducendo le tipologie, allungando la durata dei titoli di soggiorno e uniformando su tutto il territorio nazionale la documentazione necessaria;
2. introdurre **procedure di regolarizzazione permanente** che consentano il rilascio del permesso di soggiorno per chi trova un regolare rapporto di lavoro al fianco alla previsione di un permesso di soggiorno per i soggetti vulnerabili, anche con inabilità parziale o totale al lavoro, alla stregua dei principi di cui all'art. 8 CEDU che sia rinnovabile a scadenza;
3. completare e migliorare il **processo di digitalizzazione**, pur mantenendo inalterata la possibilità di rivolgersi personalmente agli Uffici competenti;
4. prevedere la **convertibilità di tutti i tipi di permessi di soggiorno**, allorché la persona straniera abbia i requisiti per un permesso diverso da quello di cui è titolare;
5. abrogare **la tassa sul rilascio o sul rinnovo del permesso di soggiorno**, che dovrebbe avere un costo analogo a quello del rilascio o del rinnovo del passaporto, in conformità della pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea del settembre 2015;

6. stabilire una **durata almeno triennale dei permessi di soggiorno per le tipologie** diverse da quelle di breve periodo;
7. eliminare **ogni automatismo nell'applicazione delle cause ostative al mantenimento del titolo di soggiorno** e individuare criteri di proporzionalità tra cause ostative e conseguenze della loro applicazione;
8. abrogare **l'Accordo di integrazione** (costituzionalmente illegittimo perché, in violazione della riserva di legge prevista dall'art. 10 co. 2 Cost., è disciplinato con norme regolamentari e non legislative), che impone di acquisire entro due anni un determinato numero di punti (in relazione al raggiungimento di vari obiettivi c.d. di integrazione sociale), pena la perdita del titolo di soggiorno e la conseguente espulsione;
9. prevedere la facoltà per le persone straniere **di utilizzare le dichiarazioni sostitutive** di cui agli articoli 46 e 47 del DPR 445/2000, anche in relazione agli **stati, alle qualità personali e ai fatti accaduti all'estero** (ad es. redditi e nucleo familiare);
10. considerate le difficoltà di reperire un alloggio idoneo come richiesto dall'attuale formulazione normativa, sia per le note criticità del mercato immobiliare italiano, sia per il fatto che molti degli alloggi non risultano provvisti delle certificazioni di idoneità, abrogare l'obbligo di dimostrare l'idoneità dell'alloggio e consentire la dimostrazione della disponibilità di un alloggio con dichiarazione di cui agli articoli 46 e 47 del DPR 445/2000;
11. prevedere il rigoroso rispetto dei termini per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno e l'applicazione della legge 241/90.

4. DIRITTO ALL'UNITÀ FAMILIARE E MINORI

a. Diritto all'unità familiare

I legami affettivi, sentimentali, amicali e coniugali, possono potenziare vie di migrazione legale e rappresentano, per la persona straniera che entra nel territorio dello Stato e per quella che già vi soggiorna, un completamento armonioso del progetto migratorio.

Tuttavia, il vigente diritto delle persone straniere riconosce soltanto in parte il valore dei legami affettivi. È pertanto necessario che venga attribuito il giusto valore a questi legami, come previsto dall'art. 2 Cost.

Le prassi amministrative infatti continuano ad essere estremamente differenziate sul territorio nazionale e gravemente lesive del diritto all'unità familiare propriamente inteso e nelle forme variegata nelle quali si esprime.

Occorre dunque che le norme vigenti siano così modificate:

- 1) La registrazione al Comune delle convivenze prevista dalla legge n. 76/2016 deve essere applicabile a tutte le persone straniere che si trovano sul suo territorio, indipendentemente dalla loro cittadinanza e dalla loro condizione rispetto al soggiorno e alla precedente iscrizione anagrafica;
- 2) Il diritto al mantenimento e al riacquisto dell'unità familiare previsto d.lgs. n. 286/1998, oggi limitato soltanto ai coniugi, deve essere esteso anche ai partner di relazione stabile debitamente attestata con documentazione ufficiale, così come consentono gli artt. 4 e 5 dir. 2003/86/CE e così come già garantito dall'art. 2 d.lgs. n. 30/2007 per persone con cittadinanza Unione europea e per i loro familiari;
- 3) Il divieto di espulsione di entrambi i genitori durante la gravidanza e nei sei mesi successivi alla nascita dei figli, previsto dall'art. 19, co. 2, lett. d) del T.U. Imm. 286/98, deve ritenersi esteso anche al padre naturale, in conformità con la parità giuridica dei coniugi e dei genitori;
- 4) Occorre semplificare e velocizzare il procedimento di ricongiungimento familiare, recependo le indicazioni giurisprudenziali sulla tempistica e sulla corretta interpretazione della vivenza a carico del familiare, sia nella prima fase avanti le Prefetture sia successivamente all'atto del rilascio dei visti. Deve inoltre essere applicato l'art. 6, co. 5 del regolamento di attuazione del testo unico delle leggi sull'immigrazione (d.p.r. 394/1999) circa il silenzio-assenso che prevede che trascorsi inutilmente i termini di legge per il rilascio del nulla osta, le rappresentanze diplomatico consolari devono rilasciare i visti dopo aver esaminato la completezza della documentazione già trasmessa al SUI prevedendo che a fronte della domanda

di visto le ambasciate abbiano un termine massimo di 2 mesi per provvedere al rilascio del visto;

- 5) Il diritto al mantenimento e al riacquisto dell'unità familiare deve essere espressamente esteso alle persone titolari di permesso di soggiorno per protezione speciale ed in generale garantito all'intero nucleo familiare, anche di origine, ove si manifestino situazioni di vulnerabilità e ove il richiedente sia disponibile ad assicurarne l'assistenza.
- 6) Occorre dare preminenza al diritto dei minori a crescere insieme ai propri genitori quindi garantire In ogni caso, l'accesso agli interventi di sostegno al nucleo familiare finalizzati a consentire al minore di essere cresciuto ed educato nell'ambito della propria famiglia, oppure, ove questo non sia sufficiente, implementare forme di "adozione mite". L'allontanamento dei minori dai genitori deve essere riservato ai soli casi estremi e in ogni caso non deve essere mai fondato soltanto sulla condizione di migrante o sulla condizione giuridica di straniero o di apolide del genitore o del figlio.

b. Diritti dei minori soli

Nonostante siano state approvate nel 2017 norme finalizzate a rafforzare la tutela dei minori stranieri non accompagnati, troppo spesso, nei casi in cui la persona straniera affermi di essere minorenni le autorità competenti, anche sulla base della non corretta interpretazione del "dubbio" (art. 5, co. 2 e 3 l. 47/17), non inviano alcuna segnalazione alla Procura della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni territorialmente competenti così che non vengano garantite la tutela e la protezione prevista dalle norme.

Lo stesso dicasi per le procedure di accertamento dell'età previste nell'art. 19 bis d.lgs n. 142/15 (introdotto dall'art. 5 della l. n. 47/2017 e nel d.p.c.m. n. 234/2016) e il "*Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati*", approvato in data 9 luglio 2020 dalla Conferenza Unificata, spesso disapplicati.

Occorre poi rendere più celeri le procedure di nomina dei tutori e di richiesta e rilascio del permesso di soggiorno, evitare che le Questure richiedano ai minori documentazione non prevista dalla normativa (es. passaporto, attestato di nazionalità o altra documentazione del paese di origine) e garantire – anche nelle more della nomina del tutore – l'accesso prioritario dei minori alle procedure di richiesta e verbalizzazione della protezione internazionale, laddove ne esprimano la volontà.

Risulta indispensabile prevedere meccanismi per rendere immediate e cogenti le norme che vietano il trattenimento dei minori in un CPR o il collocamento in luoghi non adeguati alla condizione di minorenni, e rendere effettive quelle che prevedono un veloce allontanamento degli stessi dai punti di crisi (hotspot) o dai centri per adulti.

Appare necessario, inoltre, precisare e rendere cogenti termini e tempistiche del prosieguo amministrativo, semplificare il meccanismo di riconoscimento dello stesso anche chiarendo il ruolo dei servizi sociali cui i minori sono affidati e comunque prevedere ulteriori strumenti di tutela per le persone straniere neomaggiorenni.

Per garantire l'effettivo esercizio dei diritti dei minori stranieri è dunque prioritario che un eventuale dubbio sulla minore età non possa compromettere le garanzie che la normativa vigente riconosce ai minori soli. A tal fine andrebbe abrogato l'inciso, di cui all'art. 5, co. 2 e 3 l. 47/17.

È inoltre necessario che si uniformino le prassi territoriali affinché sia effettivamente garantito a tutti i minori stranieri presenti sul territorio nazionale l'effettiva e concreta applicazione delle norme vigenti a tutela degli stessi.

È fondamentale che venga reintrodotta il meccanismo di silenzio assenso in merito al parere necessario alla conversione del permesso per minore età alla maggiore età, ora abrogato dal DI 20/2023 convertito in legge 50/2023. Il meccanismo del silenzio rifiuto infatti pone i neomaggiorenni nella situazione di dover impugnare tale silenzio, con oneri eccessivi a loro carico, a causa di una inadempienza della pubblica amministrazione e rende di fatto impossibile convertire il permesso per minore età in tutti quei casi in cui il parere non venga rilasciato nei 30 giorni prescritti per legge.

5. ALLONTANAMENTI

La disciplina vigente in tema di espulsioni e di allontanamenti delle persone straniere è farraginoso, inefficace, dispendioso, contrastante con la Costituzione e le norme internazionali e dell'Unione europea e assai poco rispettosa dei diritti fondamentali delle persone.

1. Razionalizzare le tipologie espulsive, prevedere forme di regolarizzazione e incentivare il rimpatrio assistito e la partenza volontaria

Occorre limitare il ricorso all'espulsione ai soli casi in cui l'ingresso o il soggiorno legale non siano o non siano più concretamente possibili e perciò prevedere che:

1.a) nei casi di ingresso e soggiorno irregolari nel territorio dello Stato, la persona straniera non deve essere immediatamente respinta o espulsa ma va preventivamente verificata l'effettiva condizione della persona, se possa cioè rientrare in una delle categorie per le quali l'ordinamento prevede specifiche e inderogabili tutele.

1.b) nelle ipotesi in cui si dimostri che nel caso concreto la persona straniera non possa accedere a nessuna forma di regolarizzazione, si attuino prioritariamente forme efficaci di rimpatrio assistito e soltanto in via residuale sia disposta l'espulsione, da eseguirsi anzitutto mediante la concessione di un congruo termine per la partenza volontaria, corredato – in caso di ottemperanza – dal venir meno automatico del divieto di reingresso, così dando piena attuazione alla dir. 2008/115/CE sui rimpatri, invece di ricorrere soprattutto a costose e inefficaci forme coercitive di esecuzione delle espulsioni.

1.c) Occorre abrogare il respingimento differito: Il respingimento con accompagnamento alla frontiera di cui all'art. 10, co. 2, 2 bis, 2 ter, 2 quater, 2 quinquies e 2 sexies, d.lgs. 286/98 - così come modificato dall'art. 5 bis, co. 1, lett. a), D.l. 113/2018 - è diventato un inutile duplicato dell'espulsione di cui all'art. 13, co. 2, lett. a), d.lgs. 286/98 come anche chiarito dal Consiglio di Stato III sez., con sentenza 13.9.2013 n. 4543.

2. Identificazione e allontanamento delle persone pericolose

Le persone straniere condannate e ritenute dal giudice socialmente pericolose devono essere identificate già durante lo svolgimento del procedimento penale e prima della fine della detenzione negli istituti penitenziari e non devono essere ulteriormente ristretti in un CPR. In tal senso occorre ulteriormente dare concreta attuazione alle misure introdotte nel 2002 e nel 2014 negli artt. 14 co. 5 e 15 co. 1 bis T.U. Imm.

Piuttosto, in mancanza di identificazione della persona straniera condannata definitivamente per un determinato reato e ritenuta dal giudice socialmente pericolosa, occorre disporre la conversione della misura di sicurezza dell'espulsione in altra misura di sicurezza come consente già oggi la legge.

In ogni caso è urgente prevedere modalità d'identificazione e predisposizione dei documenti necessari all'accompagnamento durante l'esecuzione della pena (in carcere o nelle differenti forme di espiazione), come è stato previsto nel 2014 negli artt. 14 e 16 co. 5 bis T.U. Imm.

3. Pienezza ed effettività del controllo giurisdizionale su espulsioni e trattenimenti

Ogni forma di limitazione della libertà personale delle persone straniere deve essere conforme alla riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 Cost. e perciò ogni competenza in materia deve spettare al solo giudice ordinario di carriera (non più al giudice di pace, ma al tribunale ordinario, al pari di ogni altra restrizione delle libertà fondamentali, con particolare riguardo ad un giudice monocratico nell'ambito della sezione specializzata per l'immigrazione del tribunale). All'autorità di pubblica sicurezza deve essere attribuita il solo potere di presentare al giudice la richiesta motivata di espulsione, affinché il giudice – in contraddittorio con l'amministrazione e la persona straniera (opportunamente assistita) – decida su di essa entro le successive 96 ore. Considerato il rilievo del giudizio di espulsione sulla vita della persona straniera, lo stesso dovrà seguire le regole procedurali dei giudizi ordinari con la garanzia dei tre gradi di giudizio.

La limitazione preventiva della libertà personale da parte dell'autorità di pubblica sicurezza contestualmente alla presentazione al giudice, ed alla comunicazione contestuale al difensore, della richiesta di espulsione – cui deve conseguire la convalida giurisdizionale entro 48+48 ore, cioè immediatamente prima della decisione del giudice sulla richiesta di respingimento o di espulsione – deve essere consentita soltanto in ipotesi eccezionali e tassativamente indicate dal legislatore e comunque limitate ai soli casi di effettiva pericolosità sociale della persona straniera da espellere o nel caso sia evidente il rischio di fuga, oggettivamente non fronteggiabile con altre misure meno afflittive (deposito del passaporto o di una cauzione, obbligo di dimora, obbligo di presentazione agli uffici di polizia).

In tal modo la decisione sull'allontanamento sarebbe riservata esclusivamente all'autorità giudiziaria in contraddittorio con la persona interessata e il suo difensore, raggiungendo così la piena giurisdizionalizzazione del procedimento espulsivo. Nelle ipotesi in cui il giudice disponga il trattenimento, dovrà pure stabilirne la durata - nei limiti predeterminati dalla legge - e vigilare sulle modalità di attuazione in relazione alle circostanze del caso concreto, disponendo la cessazione del trattenimento - prima del decorso dei termini originariamente stabiliti - quando accerta che le

condizioni personali della persona trattenuta sono incompatibili con la prosecuzione della misura o che l'effettuazione del rimpatrio sia divenuta improbabile.

4. Chiusura dei Centri di permanenza per il rimpatrio ed eccezionalità del trattenimento

4.a) I CPR attualmente esistenti devono essere immediatamente chiusi in quanto irrazionali, iniqui, disumani, e repressivi di una mera violazione di norme di carattere amministrativo, che regolano l'ingresso o il soggiorno delle persone straniere.

I modi della detenzione amministrativa non sono stabiliti da norme legislative, come esige l'art. 13 Cost., bensì da un coacervo di norme regolamentari, direttive ministeriali (ancorché riformate dai nuovi criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione stabiliti con regolamento del Ministero dell'Interno emanato nel 2022) e convenzioni stipulate – a seguito di gara d'appalto – tra prefetture ed enti gestori privati: è la privatizzazione della detenzione.

Risulta essenziale restituire priorità al dettato normativo così che solo ove il giudice ritenga che la persona straniera da allontanare sia socialmente pericolosa o sia evidente il rischio di fuga oggettivamente non fronteggiabile con altre misure meno afflittive (deposito del passaporto o di una cauzione, obbligo di dimora, obbligo di presentazione agli uffici di polizia), in conformità con la dir. 2008/115/CE, possa prevedere in casi eccezionali forme di limitazione della libertà circoscritte nel tempo breve.

4.b) Occorre abrogare il trattenimento in "Luoghi idonei". L'art. 13, co. 5-bis, d.lgs. 268/1998 prevede che nel caso in cui non vi sia disponibilità di posti nei CPR, il giudice di pace può autorizzare la temporanea permanenza della persona straniera in strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza sino alla definizione del procedimento di convalida, ovvero, sino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento. Trattandosi di luoghi sussidiari ai CPR che la norma legislativa non individua in modo tassativo e la norma legislativa non disciplina i modi di trattenimento e nemmeno ne determina le modalità, in violazione dell'art. 13, co. 2, Cost. si tratta di luoghi illegittimi di trattenimento e perciò tale facoltà deve essere abrogata e tali luoghi devono essere chiusi.

4.c) Deve essere altresì abrogato il trattenimento a fini identificativi previsto all'art. 10 ter, d.lgs. 286/98. Si tratta del c.d. "Approccio hotspot" in cui vengono trattenuti, senza alcuna tutela giurisdizionale, le persone straniere rintracciate in posizione di irregolarità amministrativa ovvero soccorse nel

corso di operazioni di salvataggio in mare, al fine di essere identificate e fotosegnalate.

5. Rinegoziare ogni accordo di riammissione e sottoporlo a legge di autorizzazione alla ratifica

Gli accordi di riammissione (sia con Stati extra UE, sia tra Stati UE) devono essere ratificati previa legge di autorizzazione alla ratifica ai sensi dell'art. 80 Cost. Deve altresì essere garantito il controllo democratico, dei cittadini e delle Camere, sulla politica estera del Governo attraverso la pubblicazione degli accordi di riammissione sottoscritti con altri Paesi UE e con i Paesi terzi. Il ricorso ad accordi di soft law nel settore della riammissione rappresenta uno strumento di gestione delle migrazioni che deve essere contrastato sia in ragione del rischio di violazione di garanzie costituzionali e di esercizio arbitrario del potere, sia in ragione che l'esecuzione di tali accordi comporti la violazione di diritti umani fondamentali e del divieto di espulsioni collettive.

Le disposizioni contenute negli accordi di riammissione non possono comportare deroghe a norme di legge vigenti e non possono pertanto essere applicate a chi chiede protezione internazionale e ai minori.

Il trasferimento di persone cittadine di Paesi terzi in altro Stato membro o in uno Stato terzo incide sulla sfera giuridica della persona e pertanto dovrebbe essere disposto solo con provvedimento amministrativo motivato, notificato alla persona interessata con garanzia di impugnabilità davanti all'autorità giudiziaria, anche quando vengano svolte procedure semplificate di riammissione. Inoltre deve ritenersi necessaria la preventiva convalida dell'autorità giudiziaria in attuazione dell'art. 13 Cost.

6. Abrogare i reati che puniscono l'ingresso o il soggiorno irregolari della persona straniera

Occorre abrogare tutti i reati connessi a ogni tipo di ingresso o di soggiorno irregolari della persona straniera o di reingresso della persona già respinta o espulsa: la previsione di future e incerte pene detentive o pecuniarie nei confronti delle persone espulse soltanto perché si trovano in situazione di soggiorno irregolare non ha alcuna effettiva efficacia nella prevenzione e nel contrasto dell'immigrazione irregolare, aumenta inutilmente il carico giudiziario.

6. TUTELA CONTRO LE DISCRIMINAZIONI, PARI OPPORTUNITÀ E DIRITTI SOCIALI

La parità di trattamento della persona straniera regolarmente soggiornante rispetto a chi ha la cittadinanza italiana costituisce, in Italia come in Europa, un obiettivo fondamentale per garantire una società più giusta e più coesa ed evitare situazioni di emarginazione e di conflitto sociale, ma anche per garantire un'effettiva mobilità della popolazione lavoratrice, componente essenziale della crescita economica.

È noto che la pandemia e la successiva crisi economica ed energetica hanno aumentato le disuguaglianze. È dunque essenziale che le politiche sociali siano fortemente indirizzate alla tutela delle persone straniere, ponendo in essere vere e proprie azioni positive che usino il criterio della cittadinanza sociale per agire sui gruppi maggiormente colpiti dalla crisi e non come fattore di esclusione.

A ciò si aggiunga che il mercato del lavoro italiano, fortemente segmentato, favorisce la permanenza della popolazione lavoratrice migrante nei settori più deboli, afflitti da salari estremamente bassi, elevata flessibilità e scarso rispetto dei diritti. È necessario dunque che siano attuate politiche mirate a garantire la crescita professionale e la mobilità delle persone straniere che lavorano, evitando che si creino concentrazioni nei predetti settori deboli del mercato. Per evitare tali iniquità:

1. **Creazione di equality body:** occorre istituire un'autorità pubblica indipendente contro le discriminazioni nazionali, etnico-razziali e religiose, eventualmente nell'ambito della ipotizzata Commissione indipendente per la tutela dei diritti umani. L'autorità dovrebbe avere componenti politici di nomina parlamentare e componenti della società civile, scelti tra le associazioni con specifico curriculum individuate sulla base di un bando pubblico. A differenza dell'attuale UNAR, dovrebbe operare come soggetto del tutto autonomo e indipendente dai pubblici poteri, quale Agenzia nazionale antidiscriminazione (Equality Body), occupandosi in particolare di agire direttamente in giudizio; di effettuare indagini e acquisire dati o documenti; di irrogare sanzioni amministrative in caso di inadempimento o di omissione nel fornire le informazioni o i documenti richiesti, nonché nel caso di accertamento di una condotta discriminatoria.
2. **Riforma del processo antidiscriminatorio:** occorre una riforma complessiva dei procedimenti antidiscriminatori al fine di riordinare una normativa formatasi per stratificazioni successive. In particolare occorre unificare i riti antidiscriminatori al fine di razionalizzare l'attuale sistema e consentire la proposizione di un'unica azione avverso i casi di discriminazioni multiple o intersezionali, unificando così anche i criteri di individuazione della competenza territoriale e della giurisdizione nonché i campi di applicazione dei vari fattori di discriminazione, attualmente differenziati. Si deve consentire la proposizione, con il rito antidiscriminatorio, anche di domande connesse al fine di facilitare l'accesso al rito ed evitare la moltiplicazione dei giudizi,

nonché prevedere che la competenza territoriale stabilita dall'art. 28 d.lgs. 150/2011 possa essere derogata in caso di litisconsorzio di parte attiva, al fine di consentire a più soggetti (in particolare se trattasi di associazioni) di agire congiuntamente avanti un unico Tribunale per il contrasto di discriminazioni plurime o collettive. Bisogna inoltre prevedere la gratuità del processo antidiscriminatorio; come pure per l'azione di enti e associazioni cui viene riconosciuta la legittimazione processuale attiva ed unificare i criteri di legittimazione attiva avverso le discriminazioni collettive adottando per tutti i fattori di discriminazione e tutti gli ambiti considerati dal diritto antidiscriminatorio il criterio di cui all'art. 5 d.lgs. 216/03, cioè quello degli «enti e associazioni rappresentative dell'interesse leso». Occorre chiarire che gli enti e le associazioni di cui all' art. 5 d.lgs. 215/2003 sono legittimati ad agire anche avverso le discriminazioni collettive previste dagli artt. 43 e 44 T.U. Imm. e quindi, in particolare, avverso le discriminazioni della persona straniera e non soltanto avverso le discriminazioni determinate dall'appartenenza a una determinata etnia. Così come è necessario estendere l'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di molestie e di tutela delle vittime anche ai fattori di discriminazione contemplati dagli artt. 43 e 44 T.U. Imm. e dunque anche ai fattori della cittadinanza, della lingua, della religione, della provenienza geografica.

Infine introdurre la nozione di molestia multipla o intersezionale al fine di tutelare al meglio le identità personali e intervenire con maggiore forza sulle situazioni di svantaggio, che sono spesso frutto del concorso di più fattori tutelati: ciò quantomeno prevedendo, al co. 5 dell'art. 28 d.lgs. 150/2011, che, nell'eventuale liquidazione del danno, il giudice debba tenere conto oltre che del carattere ritorsivo dell'atto o comportamento (come oggi previsto) anche del concorso di più fattori tutelati.

- 3. Quanto alle procedure di accesso al lavoro e alla parità di trattamento nell'accesso al lavoro privato:** occorre abrogare il contratto di soggiorno, previsto dall'art. 5 bis T.U. Imm., garantendo che – in conformità alla dir. 2011/98 – l'autorizzazione al soggiorno e l'autorizzazione al lavoro siano contenute in un unico atto; abrogare qualsiasi riferimento all'obbligo del datore di lavoro di provvedere all'alloggio e alle spese per il rientro in patria del dipendente. È necessario semplificare le procedure di riconoscimento dei titoli di studio, al fine di ridurre la situazione di sottoutilizzazione delle competenze acquisite delle persone straniere che lavorano e contrastare la dispersione scolastica e le dinamiche che portano a un accesso prevalente alla formazione professionale da parte delle persone straniere di seconda generazione. Sarebbe fondamentale favorire, con meccanismi di sostegno analoghi a quelli attualmente previsti per le varie forme di welfare aziendale, il datore di lavoro che, avvalendosi in misura significativa di personale straniero, predisponga azioni positive a vantaggio degli stessi (quali ad es. corsi di italiano o iniziative di formazione professionale). Si dovrebbe dare seguito al contrasto al precariato e al “lavoro

povero”, che possono incidere in particolare sulla condizione della popolazione straniera lavoratrice ed istituire sistemi ispettivi adeguati a tutela dei lavoratori stranieri.

4. **Accesso al pubblico impiego:** La possibilità di accesso delle persone straniere al pubblico impiego costituisce uno strumento importante di integrazione sociale, di superamento di quegli stereotipi che vedono la forza lavoro straniera necessariamente indirizzata ai soli lavori “umili”, di rafforzamento del senso di appartenenza alla collettività e di tutela degli interessi della stessa, anche quando manchi il legame formale della cittadinanza. Occorrerebbe dunque dar corso alla:

- modifica dell’art. 38 d.lgs. 165/2011 consentendo l’accesso alle procedure selettive a tutte le persone di paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno che consente di lavorare;
- stabilizzazione delle modifiche legislative che avevano consentito, fino al 31.12.2022, l’assunzione di personale sanitario senza vincoli di cittadinanza;
- la revisione del d.p.c.m. 7 febbraio 1994 n. 174 che contiene un elenco troppo ampio dei posti e delle funzioni riservate solo a chi ha la cittadinanza italiana;
- chiarire che le residue limitazioni devono riferirsi unicamente alla pubblica amministrazione in senso stretto, con esclusione pertanto di società ed enti a controllo pubblico, per i quali vale l’obbligo di assoluta parità di trattamento vigente per il datore di lavoro privato.

5. **Procedure di accesso alle prestazioni sociali:** Occorre dare piena attuazione all’art. 2 co. 5 T.U. Imm. che prevede la parità di trattamento tra persone italiane e straniere nei rapporti con la pubblica amministrazione e pertanto parificare la possibilità di autocertificazione. In ogni caso, occorre quantomeno chiarire che deve avere generale applicazione l’art. 18, co. 3 bis l. 241/90 a norma del quale nei procedimenti aventi ad oggetto prestazioni sociali le dichiarazioni rese ai sensi degli artt. 46 e 47 DPR 445/00 sostituiscono, sia per le persone italiane che straniere, ogni ulteriore documentazione.

A maggior ragione tale principio deve valere per tutte le prestazioni e per tutti i paesi non inclusi nell’elenco di cui al d.m. 21.10.2019 in materia di reddito di cittadinanza, modificando ogni contraria disposizione amministrativa (vedi poi anche su assegno sociale).

6. **Accesso alle prestazioni familiari, di maternità e di invalidità:** l’assegno unico va riconosciuto anche alle persone titolari di permesso di soggiorno per attesa occupazione e titolari di permesso per cure mediche.

Occorre inoltre che le persone richiedenti asilo che svolgono attività lavorativa siano quantomeno ammesse alle detrazioni fiscali per familiari a carico e reintrodurre la possibilità di detrarre le posizioni dei figli residenti all’estero. Quanto alle prestazioni di invalidità, la nuova e poco lineare formulazione dell’art. 41, co. 1 bis T.U. Imm.

potrebbe comportare l'esclusione da dette prestazioni le persone titolari di permesso di soggiorno di durata annuale, se diverso dal permesso unico lavoro: occorre quindi che sia chiarita la corretta interpretazione della norma, con affermazione del diritto alle prestazioni di invalidità di tutte le persone straniere con permesso di soggiorno almeno annuale.

7. **Accesso alle prestazioni sociali di contrasto alla povertà:** il Reddito di cittadinanza (RDC) introdotto dal d.l. 4/2019 convertito in l. 26/2019 dovrebbe non essere più limitato alle persone titolari di un permesso di lungo periodo e a familiari di comunitari.

Così gli interventi di politica del lavoro dovrebbero essere riconosciuti a tutte le persone straniere, anche in ottemperanza ai vincoli di parità di trattamento nell'accesso al lavoro previsti dalle direttive 2011/98 e 2011/95.

Così occorre abrogare il requisito del permesso di lungo periodo previsto per l'assegno sociale, peraltro in contrasto con le previsioni della dir. 2011/98/UE, qualora la persona ultrasessantacinquenne sia in possesso di un permesso che consente di lavorare.

8. **Prestazioni relative all'accesso all'alloggio pubblico e agli alloggi privati:** Il diritto alla casa può essere garantito solo mediante un'offerta pubblica che possa coprire il reale fabbisogno di tutte le persone residenti sul territorio, straniere e non. Nel frattempo occorre eliminare tutte le previsioni che rendono più difficoltoso per persone con cittadinanza extra UE l'accesso all'alloggio e pertanto:

- I. modificare l'art. 40, co. 6 T.U. Imm. eliminando il requisito, previsto per le sole persone straniere, dello svolgimento di regolare attività lavorativa autonoma e subordinata, essendo illogico che una persona con cittadinanza italiana possa accedere all'alloggio anche se disoccupato mentre una persona straniera possa accedervi solo se lavora;
- II. eliminare da tutte le legislazioni regionali le norme che ancora richiedono il requisito di residenza quinquennale nella Regione per l'accesso agli alloggi pubblici in conformità alla sentenza 44/2020 della Corte Costituzionale occorre eliminare dalle legislazioni e dai regolamenti regionali tutte le disposizioni che prevedono una valutazione eccessiva della pregressa presenza nel territorio regionale o comunale, in conformità alla sentenza n. 9/2021 della Corte Costituzionale;
- III. incentivare le azioni positive di sostegno all'accesso delle persone straniere al mercato degli alloggi privati in condizioni di parità, mediante l'implementazione di azioni di mediazione sociale, forme di garanzia pubblica dei canoni di locazione, agevolazioni fiscali per i proprietari, etc., anche

eventualmente con la creazione di apposite Agenzie per la mediazione abitativa.

9. **Parità di trattamento nell'accesso alla sanità:** Occorre che tutte le Regioni recepiscano e diano completa attuazione all'accordo Stato-Regioni in materia di accesso delle persone straniere al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) adottando tutti i provvedimenti necessari a tal fine e in particolare occorre:

- I. garantire l'accesso dei minori i cui genitori siano privi di titolo di soggiorno al servizio pediatrico e poi al medico di base, alle medesime condizioni delle persone con cittadinanza italiana;
- II. garantire la possibilità di iscrizione gratuita al SSN da parte dei familiari ultrasessantacinquenni ricongiunti;
- III. definire a livello nazionale le prestazioni essenziali che devono essere garantite con continuità alle persone straniere prive di titolo di soggiorno;
- IV. garantire alle persone cittadine di paesi dell' non iscritte all'anagrafe l'erogazione delle prestazioni alle medesime condizioni previste per le persone straniere prive di titolo di soggiorno.

10. **Contrasto alle discriminazioni nei confronti delle persone apolidi:** è necessaria l'emanazione di disposizioni idonee a porre rimedio alla apolidia di fatto, disciplinando il procedimento per il riconoscimento dell'apolidia in via amministrativa.

Va garantito alla persona richiedente l'apolidia la possibilità di permanere regolarmente sul territorio sino alla definizione del procedimento di riconoscimento dello status, indipendentemente dalla pregressa regolarità del soggiorno al momento di avvio della pratica ed il titolo di soggiorno per attesa apolidia deve avere validità almeno biennale.

11. **Contrasto alle discriminazioni nei confronti di Rom e Sinti:** occorre prevedere strumenti normativi atti a garantire la tutela e le pari opportunità di queste comunità, in conformità con le norme costituzionali, internazionali e comunitarie e con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa, della Commissione europea e dell'OCSE.

12. **Sulla residenza.** Le consuete, spesso illecite, richieste di esibizione dell'iscrizione anagrafica per svolgere la maggior parte delle pratiche di immigrazione o in luogo di questa la richiesta di ospitalità e/o domicilio sono prassi idonee a determinare sommerso e discriminazione nei diritti.

È innanzitutto necessario immaginare un percorso di medio periodo all'interno del quale anche l'accesso dei diritti attualmente vincolati dalla legge alla residenza possa avvenire sulla base della mera autodichiarazione del domicilio.

Sempre dal punto di vista delle procedure strettamente anagrafiche, è indispensabile che le procedure per la registrazione della residenza per persone senza fissa dimora siano implementate e intervenire per far sì che tutti i comuni del territorio nazionale predispongano la via fittizia per l'iscrizione per domicilio. È indispensabile far venir filtri preliminari a cura dei servizi sociali e/o registrazioni oltre le 48 ore previste dalla legge. In ultimo è necessario che tutte le persone che dimorano abitualmente in un immobile che non sono occupanti abusivi ma che non possiedono un titolo di godimento dell'immobile siano iscritte all'anagrafe. Per quanto attiene alla normativa strettamente anagrafica, è indispensabile cancellare l'art. 5 del d.l. n. 47/2014 (c.d. decreto Lupi).

13. Educazione e scuola. È indispensabile che siano predisposti ed applicati adeguati piani formativi, anche individuali (con specifica attenzione anche al supporto linguistico continuativo ed efficace) volti all'inclusione e alla non discriminazione, con al centro gli istituti scolastici di ogni ordine e grado, considerato che, anche in virtù dell'età degli studenti, non sempre hanno strumenti ed informazioni adeguate per comprendere ed analizzare pienamente il fenomeno migratorio.

L'Italia, ad oggi, non si è ancora dotata del nuovo Piano nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza 2021-2025 che dovrebbe dare adeguata implementazione al Piano d'Azione dell'Unione europea contro il razzismo 2020-2025 adottato a settembre 2020.

Negli ultimi anni ASGI, da sempre impegnata nella formazione, sempre più è stata coinvolta in incontri con studenti e studentesse sui temi delle migrazioni, della non discriminazione, della protezione internazionale, della cittadinanza.

Tali richieste evidenziano da una parte, la necessità di docenti, studenti e studentesse di affrontare questi temi nei contesti scolastici e dall'altra l'assenza di un piano formativo e didattico strutturato su quegli stessi temi.

In particolare, le azioni da intraprendere sono almeno le seguenti:

13.1) Percorsi di inclusione nelle scuole primarie.

Le scuole primarie devono essere il primo luogo dove affrontare con bambini e bambine le tematiche dell'inclusione, della non discriminazione, del rispetto della dignità delle persone e dell'introduzione al concetto dei diritti umani fondamentali.

13.2) Percorsi multidisciplinari nelle scuole secondarie, inferiori e superiori.

Le scuole secondarie devono dotarsi di percorsi didattici sulla cittadinanza, sulla non discriminazione, sui fenomeni migratori nella loro complessità.

Questi temi devono essere oggetto di un percorso di medio-lungo periodo, che sia di tipo partecipativo e inclusivo, che renda attivi studenti e studentesse e che favorisca l'ascolto e il confronto. Le attività devono utilizzare modalità comunicative appropriate e una terminologia corretta, come indicato anche nel Piano d'azione UE contro il razzismo, appare di fondamentale importanza supportare programmi scolastici utili al riconoscimento "delle radici storiche del razzismo. (...)

Salvaguardare la memoria è fondamentale per incoraggiare l'inclusione e la comprensione (...) La storia e l'insegnamento della storia sono un aspetto importante della programmazione curricolare proposta dal Consiglio d'Europa. Nel luglio 2020 il Consiglio d'Europa ha adottato una raccomandazione in cui chiede l'inclusione della storia dei rom e/o dei caminanti nei curricula scolastici e nel materiale didattico”.

13.3) Formazione specifica del personale docente.

I momenti di approfondimento possono essere affiancati anche da testimonianze e confronto con persone esperte delle tematiche e che operano nel settore. La collaborazione con esperti esterni ed enti del terzo settore, comunque, non fa venire meno l'importanza di una adeguata e specifica formazione preliminare del personale docente volta a consentire loro di affrontare con studenti e studentesse le tematiche sui diritti delle persone straniere, sulla non discriminazione e sulle migrazioni.

Tali azioni e percorsi, sono in linea con quanto previsto proprio dal Piano d'azione UE contro il razzismo 2020-2025.

13.4) Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO)

È necessario favorire i Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO) per studenti e studentesse, con enti, organismi, professionisti e realtà che si occupano della tutela dei diritti delle persone straniere. Queste esperienze, possono contribuire a creare un rapporto diretto con le persone tutelate e ad aumentare la consapevolezza su procedure e meccanismi delle singole attività professionali.

13.5) Diritto all'istruzione dei minori stranieri non accompagnati

All'interno di questi percorsi didattici e formativi è necessario il coinvolgimento diretto dei minori stranieri non accompagnati presenti sui singoli territori, i quali al momento intraprendono dei percorsi didattici separati dai luoghi scolastici dei loro coetanei.

13.6) Istituti Penali per i Minorenni

Infine, ulteriori attività formative andrebbero attuate in modo strutturato e continuativo nei vari Istituti Penali per i Minorenni d'Italia, con lo scopo di rendere minori o neomaggiorenni stranieri edotti dei loro diritti, fornendo strumenti importanti nell'ottica del loro pieno reinserimento sociale.

7. TUTELA DELLE VITTIME DI TRATTA, DI VIOLENZA, DI VIOLENZA BASATA SUL GENERE E DI GRAVE SFRUTTAMENTO LAVORATIVO

Il fenomeno della tratta degli esseri umani ha subito e continua a subire continue modificazioni ed evoluzioni, tra cui l'affermazione e la sovrapposizione di diversi ambiti di sfruttamento (sessuale, lavorativo, dell'accattonaggio, delle attività illecite, finalizzato all'espanto degli organi e alle adozioni illegali), il cambiamento dei mezzi di reclutamento, dei tragitti e del target di vittime, più composito in termini di nazionalità, genere, età e contesto socio-culturale.

Nel corso degli ultimi anni è aumentato considerevolmente il numero di persone richiedenti asilo vittime di tratta o a rischio di divenirlo.

Le norme attualmente vigenti in materia di ingresso e soggiorno nel territorio italiano dei cittadini non appartenenti agli Stati dell'UE hanno indirettamente contribuito ad alimentare il fenomeno della tratta, dello sfruttamento di lavoratori a basso costo e privi di ogni garanzia previdenziale e assistenziale.

Sebbene la normativa italiana sia piuttosto avanzata nel contesto europeo, anche grazie al recepimento delle Direttive 2009/52/UE e 2011/36/UE, rispettivamente con il D.Lgs. 109/2012 e D.Lgs. 24/14, il sistema per l'assistenza delle vittime di tratta e grave sfruttamento necessita ancora di essere migliorato.

La principale misura del contrasto alla tratta di esseri umani è la protezione delle vittime: occorre pertanto recepire correttamente la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta del 2005 e la Direttiva 2011/36/UE e al contempo adottare le misure per il contrasto alla tratta e la protezione delle vittime come individuate dal nuovo Piano di azione nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento di esseri umani (2022-25).

Altrettanto occorre dare piena attuazione alle disposizioni della Direttiva 2009/52/UE e alle misure previste dal Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato (2020-22), al fine di realizzare interventi efficaci per l'emersione di situazioni di sfruttamento lavorativo e l'adeguata assistenza delle persone che ne sono vittime, con particolare attenzione alle donne che risultano essere frequentemente vittima di forme multiple di sfruttamento

Occorre infine fornire un adeguato sostegno strutturale e finanziario agli enti del pubblico e del privato sociale che da anni realizzano i programmi di protezione a tutela delle vittime.

In primo luogo occorre un monitoraggio dell'effettiva capacità degli interventi di tutela di offrire alle vittime di tratta e grave sfruttamento percorsi adeguati ad evitare la precarietà abitativa, lavorativa e sociale.

Occorre altresì un approccio al tema della vulnerabilità che sia diverso da quello attualmente prevalente, basato sull'individuazione di "categorie vulnerabili" e non su una lettura trasversale delle vulnerabilità basata su chiari criteri di riconoscimento della stessa.

In questa prospettiva occorre:

1. **Recepire pienamente le disposizioni contenute nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla tratta e nella Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime**, in particolare per quel che riguarda:
 - a. la modifica dell'art. 601 c.p. affinché sia previsto espressamente che il consenso della vittima allo sfruttamento sia irrilevante in presenza di uno dei metodi coercitivi previsti;
 - b. il mancato esercizio dell'azione penale nei confronti delle vittime coinvolte in attività criminali;
 - c. la necessità di fornire assistenza e sostegno e di garantire il diritto di soggiorno alle vittime di tratta indipendentemente dalla collaborazione con l'autorità giudiziaria;
 - d. la garanzia di effettive forme di risarcimento alle vittime dei reati connessi alla tratta di esseri umani e alle altre forme di grave sfruttamento;
 - e. l'adozione di misure per la rapida identificazione delle vittime di tratta;
 - f. l'introduzione, con una norma di fonte primaria, del periodo di recupero e riflessione affinché sia garantita alle potenziali vittime di tratta la possibilità di riprendersi e sottrarsi realmente ai propri sfruttatori senza che in tale periodo possa essere disposta o eseguita alcuna misura di allontanamento;
 - g. l'istituzione degli appositi organismi di controllo e monitoraggio, in particolare del National Rapporteur, così come previsto dall'art. 19 della Direttiva 2011/36/UE, dotato di autonomia e indipendenza rispetto all'Autorità Nazionale che coordina gli interventi per il contrasto della tratta e la protezione delle vittime.

2. **Garantire l'effettivo accesso delle vittime ai propri diritti e ai sistemi di protezione esistenti, mediante la revisione della norma contenuta nell'art. 18 dlgs 286/98 e comunque la sua corretta attuazione** mediante:
 - a. la revisione dell'art. 18 D.Lgs. 286/1998 nella parte relativa ai requisiti in base ai quali viene rilasciato il permesso di soggiorno nonché relativamente ad alcuni elementi, che sino ad oggi hanno reso la norma di difficile applicazione, tra cui la durata del soggiorno e la necessità di una chiara disposizione che preveda il rilascio del titolo di soggiorno indipendentemente dalla collaborazione della vittima con l'autorità giudiziaria, in linea con quanto previsto dalla Convenzione di Varsavia e dalla Direttiva 2011/36/UE;
 - b. prevedere la piena convertibilità del permesso di soggiorno, alla scadenza del progetto, senza limitazioni a determinate tipologie;
 - c. la previsione di consistenti stanziamenti finanziari per i relativi progetti di assistenza e integrazione sociale;

- d. la realizzazione di tutte le misure previste dal Piano nazionale di azione contro la tratta, tra cui in particolare:
 - d.1. le attività volte a favorire la corretta informazione alle vittime di tratta e grave sfruttamento (identificate o presunte) sin dal loro arrivo sul territorio;
 - d.2. l'implementazione di un effettivo National Referral Mechanism, mediante l'adozione di Linee Guida contenenti procedure operative standard per la corretta identificazione, assistenza e protezione delle vittime di tratta e conseguentemente, a livello locale, la sottoscrizione di Protocolli d'Intesa multi-agenzia che realizzino meccanismi locali di referral;
 - d.3. la realizzazione dei percorsi di formazione multi-agenzia previsti dall'art. 5 D.Lgs. 24/2014 finalizzati a migliorare la preparazione di tutti i soggetti che entrano in contatto con le potenziali vittime di tratta sia con riferimento alla conoscenza del fenomeno che per quel che riguarda la corretta applicazione della normativa.

- 3. **Implementare ulteriormente le misure relative al coordinamento tra i sistemi della protezione internazionale e della protezione delle vittime di tratta così come previsto dall'art. 10 del D.Lgs. 24/14 attraverso:**
 - a. azioni volte a rafforzare i meccanismi di coordinamento tra i soggetti che operano nel sistema della protezione internazionale e gli enti del pubblico e del privato sociale che si occupano della tutela e assistenza delle vittime di tratta;
 - b. l'applicazione delle procedure di *referral* definite dalle Linee Guida destinate alle Commissioni Territoriali su "*L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral*" anche nei contesti di arrivo (via mare, terra o aerea), di accoglienza e nell'ambito dei procedimenti ex art. 35 D.Lgs. 25/08 dinanzi alle sezioni specializzate dei Tribunali;
 - c. la realizzazione di misure volte a dare attuazione a quanto previsto dall'art. 10 co. 2 D.Lgs. 24/2014, che dispone che siano fornite adeguate informazioni alle persone straniere che si trovino in una situazione di grave sfruttamento relativamente alla possibilità di ottenere la protezione internazionale o altre forme di protezione previste dalla normativa nazionale (ade esempio: l'art. 19 T.U. Imm. 286/98);
 - d. l'individuazione di strategie utili per migliorare il sistema di accoglienza delle persone richiedenti asilo che si ritenga possano essere vittime di tratta nonché per sostenere l'accoglienza delle persone richiedenti asilo identificati come vittime di tratta nelle strutture del sistema anti-tratta, così come stabilito dall'art. 17 co. 2 D.Lgs. 142/2015;
 - e. l'adozione di norme che prevedano espressamente la possibilità che una persona richiedente protezione internazionale, dove sia riconosciuta vittima

di tratta, possa beneficiare delle misure predisposte dal sistema anti-tratta senza dover rinunciare alla domanda di protezione internazionale e che si possa convertire il permesso di soggiorno per richiesta asilo, secondo le modalità di cui all'art. 18, co. 5 del D.lgs. 286/1998, in caso di diniego della protezione internazionale.

4. Rafforzare la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo per dare tutela effettiva dei diritti delle vittime di tratta e di sfruttamento lavorativo e rimediare al recepimento inadeguato e incompleto da parte del D.Lgs. 109/2012 della Direttiva 2009/52/UE, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

A tal fine occorre:

- a. apportare modifiche dell'art. 22 co. 12 quater D.Lgs. 286/1998, come modificato dal D.Lgs. 109/2012, prevedendo il rilascio del permesso di soggiorno in tutti i casi di grave sfruttamento lavorativo di cui all'art. 603 bis c.p. e anche indipendentemente dalla collaborazione della vittima straniera nel relativo procedimento penale;
- b. adottare delle sanzioni imposte dall'art.7 della Direttiva 2009/52/UE (esclusione da sovvenzioni o aiuti pubblici, chiusura temporanea o permanente);
- c. garantire effettive forme di indennizzo alle vittime di grave sfruttamento;
- d. adottare interventi integrativi, anche tramite disposizioni regolamentari, al fine di una piena attuazione di tutte le disposizioni della direttiva stessa, anche per assicurare tutele e informazioni ai lavoratori sfruttati sulle possibilità di denunciare i rapporti irregolari, di recuperare retribuzioni e contributi previdenziali evasi e di ottenere assistenza e un permesso di soggiorno se sprovvisti;
- e. implementazione su tutto il territorio nazionale di un piano di costanti verifiche sulle situazioni lavorative che prevenga e contrasti effettivamente i datori di lavoro senza scrupoli e gli sfruttatori con particolare riguardo alla verifica degli appalti illeciti di manodopera e favorisca la collaborazione dei lavoratori stranieri sfruttati, anche se in condizione di soggiorno irregolare.
- f. l'adozione di misure regolamentari che consentano l'immediata identificazione formale delle vittime ai fini del rilascio del permesso di soggiorno e dell'inserimento in progetti di assistenza e integrazione sociale che prevedano anche la cd. Presa in carico territoriale esterna e che valorizzino le competenze specifiche delle persone e l'autodeterminazione della persona.

5. **Dare completa attuazione alle norme che prevedono la protezione delle donne migranti vittime di violenza contenute nella Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.**

Per dare effettiva e completa attuazione a tale Convenzione sono indispensabili le seguenti modifiche normative:

- a. il rilascio del permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica previsto dall'art. 18 bis D.Lgs. 286/1998, deve essere espressamente previsto non soltanto in caso di accesso alla giustizia penale, ma anche sulla base delle segnalazioni dei servizi sociali. Il rilascio del suddetto permesso di soggiorno, non deve essere subordinato all'esibizione del passaporto nazionale della vittima di violenza, analogamente a quanto previsto per le vittime di tratta dall'art. 9, co. 6 DPR 394/1999.
- b. in modo analogo alle persone straniere vittime di violenza e di sfruttamento tutelati dall'art. 18 D.Lgs. 286/1998, il rilascio del permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica non deve essere sempre subordinato al parere favorevole dell'autorità giudiziaria precedente anche se la richiesta è inoltrata al questore dai centri antiviolenza e dai servizi socioassistenziali.
- c. le donne straniere vittime di violenza domestica devono accedere ad appositi programmi di assistenza e integrazione sociale come quelli previsti dall'articolo 18 bis D.Lgs. 286/1998.

6. **Introdurre una norma che, in recepimento della Direttiva 2004/81/CE, preveda il rilascio di un permesso di soggiorno in favore di cittadini/e di Paesi terzi che siano stati vittime del reato di favoreggiamento dell'ingresso illegale in alcune determinate circostanze.**

A fronte delle trasformazioni dei flussi migratori e della sempre più evidente sovrapposizione tra i fenomeni della tratta di esseri umani (trafficking in human beings) e del favoreggiamento dell'immigrazione illegale (smuggling), si rende necessario ripensare alle misure opportune per consentire tutela e assistenza alle persone che, sebbene non destinate o comunque coinvolte in situazioni di sfruttamento, siano state vittime, durante il tragitto, di condotte gravi, tali da costituire violazioni di diritti umani.

Sono infatti riportati numerosi casi di persone che si affidano alle organizzazioni criminali dedite al traffico di migranti e che, nel corso del viaggio, subiscono violenze fisiche, psicologiche e sessuali. Pare dunque opportuno che, a fronte di tale mutamento del fenomeno, sia introdotta una norma che, in attuazione della Direttiva 2004/81/CE, disponga il rilascio di un permesso di soggiorno in favore di cittadini di Paesi terzi che siano stati vittime del reato di cui all'art. 12 co. 3 con riguardo alle fattispecie di cui alle lettere b) e c) D.Lgs. 286/1998.

8. LA CRIMINALIZZAZIONE DELLA SOLIDARIETÀ, I DISCORSI D'ODIO E PROFILAZIONE ETNICA

a. La criminalizzazione della solidarietà

In particolare, tra il 2013 e il 2020, 2.559 migranti sono stati fermati subito dopo il loro sbarco in Italia come sospetti “scafisti”, molto spesso sulla base di informazioni sommarie raccolte nei momenti immediatamente successivi al soccorso in mare o allo sbarco. Non è possibile stabilire con certezza quante persone abbiano poi subito condanne definitive per mancanza di dati accessibili, ma i rapporti pubblicati da Frontex fino al 2018 parlano di numeri estremamente ridotti sul totale delle persone sottoposte a misure cautelari restrittive della libertà personale subito dopo l'arrivo in Italia.

Moltissimi attivisti e migranti sono stati e sono sottoposti a indagini, procedimenti penali, sanzioni amministrative e controlli di polizia. Pensiamo alle sanzioni imposte ai volontari a Ventimiglia, ai procedimenti avviati nei confronti di chi gestisce i rifugi al confine alpino fra la Francia e l'Italia, ai controlli discriminatori di polizia alle frontiere interne dell'Unione, ai rifugiati eritrei coinvolti nel caso “Agaish”, ai volontari di Baobab, alle indagini nei confronti dei volontari dell'associazione triestina “Linea d'ombra”.

Dal 2016 ad oggi sono stati poi avviati almeno 11 procedimenti penali nei confronti delle organizzazioni della società civile che si occupano di soccorso in mare, di questi solo 3 sono ancora in corso. Tuttavia l'effetto delle indagini ha portato al sequestro - tuttora in corso - della nave Luventa e ha costretto tutte le organizzazioni coinvolte a rallentare o interrompere completamente le attività umanitarie nel Mediterraneo centrale, a sostenere importanti costi umani ed economici e a dover compiere importanti sforzi per mantenere salde le reti solidali.

Occorre dunque rivedere **integralmente il reato di favoreggiamento dell'immigrazione illegale**

Si tratta di un reato di pericolo a consumazione anticipata in cui la definizione dell'elemento oggettivo risulta estremamente ampia, tanto da includere una pluralità di azioni anche non offensive del bene realmente tutelato (difesa di confini e frontiere). Si tratta di una fattispecie volutamente molto estesa che include anche il semplice “trasporto” e tutti “gli altri atti” diretti a procurare l'ingresso illegale di cittadini stranieri sul territorio italiano o verso altri Stati. Peraltro - diversamente da altri sistemi giuridici - il profitto non è elemento del reato, bensì ne costituisce una mera aggravante. Del resto il concetto stesso di profitto è vago e spesso confuso con obiettivi di agire politico.

Per questo riteniamo doveroso:

1. Recepire la facoltà prevista dalla direttiva europea in materia (2002/90/EC) e quindi **escludere dall'ambito di applicazione del reato di favoreggiamento le**

- condotte motivate da ragioni “umanitarie”** poste in essere in favore di persone sia sul territorio, sia fuori sia all’ingresso la direttiva europea in materia (2002/90/EC)
2. **Richiedere che per la configurabilità della fattispecie penale sia sempre necessario un profitto** e quindi di conseguenza escludere la sanzionabilità di comportamenti che sono addirittura dovuti, nel rispetto di quei doveri di solidarietà sociale previsti dall’art. 2 della Costituzione.
 3. **Garantire il principio di proporzionalità tra regime sanzionatorio e disvalore oggettivo** delle condotte sanzionate e quindi ridurre drasticamente le pene sia nella fattispecie base sia nelle fattispecie aggravate.
 4. **Abrogare le aggravanti al co. 3 Lett. a) e d)** dell’art. 12 d.lgs. n. 286/1998 che si riferiscono al numero di persone trasportate o che compiono la condotta, così come l’utilizzo di documenti contraffatti in quanto – seguendo il ragionamento della sentenza 63/2022 della Corte Costituzionale queste modalità di compimento della Condotta non necessariamente risultano idonee - nella pratica - a produrre di per sé una lesione maggiore del bene tutelato dalla norma.

b. Discorsi d’odio

Non esiste una definizione univoca e giuridicamente rilevante di “discorso d’odio” e questo rende complicato e incerto individuare l’esatto perimetro del discorso d’odio, quindi il suo netto confine rispetto alla libertà di manifestazione del pensiero.

La soluzione al problema definitorio potrebbe risiedere nella descrizione di “hate speech” contenuta nella Raccomandazione di politica generale n. 15 della Commissione europea contro il razzismo e l’intolleranza (ECRI) dell’8.12.2015. Tale definizione, infatti, amplia l’elenco dei gruppi vulnerabili sino a ricomprendervi: la razza, il colore, la lingua, la religione o le convinzioni, la nazionalità o l’origine nazionale o etnica, l’ascendenza, l’età, la disabilità, il sesso, l’identità di genere, l’orientamento sessuale e ogni altra caratteristica o situazione personale.

Più esattamente, circa lo strumento penale, le cd. “centrali dell’odio” sono limitate al fattore razziale, etnico e religioso (artt. 604 bis e 604 ter c.p.) e non coprono diversi altri fattori come orientamento sessuale, genere e disabilità.

ASGI ritiene fermamente che il ricorso al diritto penale, specie in tema di reati d’opinione, debba costituire una *extrema ratio*.

Inoltre, alla luce del principio costituzionale della finalità rieducativa della pena, dovrebbe - in questa materia - essere rivolta particolare attenzione alle forme della giustizia riparativa (artt. 42 ss., d.lgs 150/2022).

Occorre necessariamente inserire nell’art. 43 TUI la medesima definizione di molestia contenuta nel d.lgs 215/2003 e nel d.lgs. 216/2003.

Al fine di poter giungere ad una concreta, possibile e tempestiva repressione del discorso d’odio si propone la piena applicazione del Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento

europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali, che introduce forme di responsabilità anche per le piattaforme sulle quali sono pubblicati “contenuti illegali”, intendendo per questi anche “l’illecito incitamento all’odio” ed “i contenuti discriminatori illegali”. Il Regolamento, però, non fornisce una definizione di “odio”: la precisa definizione dei contenuti illegali è rimandata alla legislazione dei singoli Paesi membri. Occorre dunque necessariamente che una norma legislativa italiana preveda la definizione di “discorso d’odio”.

c. La profilazione etnica e i controlli discriminatori di polizia nel territorio nazionale e ai confini interni

La profilazione razziale o etnica nell’ambito delle attività di polizia consiste nello svolgimento di attività di controllo, sorveglianza o indagine sulla base di motivi quali la razza, il colore della pelle, la lingua, la religione, la nazionalità o l’origine nazionale o etnica, senza alcuna giustificazione oggettiva e ragionevole e comporta una classificazione degli individui basata su elementi fortemente stereotipati e senza effettivo riscontro."

Con riferimento al trattamento dei dati personali, per profilazione si intende “qualsiasi forma di trattamento automatizzato di dati personali consistente nell'utilizzo di tali dati personali per valutare determinati aspetti personali relativi a una persona fisica, in particolare per analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti di detta persona fisica” (art. 4. Regolamento generale sulla protezione dei dati personali - Regolamento UE 2016/679 e art. 3 Direttiva (UE) 2016/680.

Le persone che vengono identificate come “migranti” o come “straniere” dalle forze di polizia, sulla base del colore della pelle, della lingua o di altre caratteristiche personali vengono sottoposte a frequenti controlli anche senza alcuna giustificazione oggettiva e ragionevole. Il rischio di profilazione etnica è accentuato dall’accesso da parte delle forze di polizia, nel corso di tali controlli, ad un numero sempre più ampio di banche dati, che spesso interessano principalmente se non esclusivamente i cittadini stranieri, e dall’afferinarsi della c.d. profilazione algoritmica che consente di definire il profilo delle persone sulla base dei dati e permette ai funzionari delle autorità di contrasto e di gestione delle frontiere di concentrare la propria attenzione su soggetti o gruppi specifici che in base all’analisi dei dati costituiscono un determinato rischio.

L’adozione di disposizioni normative specifiche che vietino in modo esplicito la profilatura sulla base di fattori etnici o nazionali o religiosi e di criteri chiari per lo svolgimento dei controlli di polizia aiuterebbe a prevenire e contrastare le prassi illegittime e a far emergere condotte illecite.

Occorre altresì garantire la trasparenza dell’operato delle forze dell’ordine e consentire l’individuazione chiare delle persone che svolgono i controlli, attraverso l’inserimento di

codici identificativi numerici o alfanumerici per gli agenti e i funzionari di polizia impegnati in operazioni di ordine pubblico.

Deve altresì essere assicurata la raccolta e l'elaborazione di dati quantitativi e qualitativi disaggregati sui controlli d'identità e di frontiera che includano informazioni sui motivi per cui tali controlli vengono effettuati nonché sugli esiti dei controlli stessi anche attraverso l'introduzione e l'implementazione di moduli di registrazione da parte della polizia

9. ELETTORATO AMMINISTRATIVO, CITTADINANZA E APOLIDIA

Affinché l'agire politico delle persone straniere residenti in Italia sia effettivamente garantito è necessario che venga loro riconosciuto il diritto di voto nelle elezioni amministrative e l'acquisto della cittadinanza, entrambe come espressione del diritto di scelta della persona.

L'elettorato alle elezioni comunali è già riconosciuto dal d.lgs. 197/1996, in attuazione delle norme dell'Unione europea, per i/le cittadini/e degli altri Paesi membri dell'UE i quali risiedono in Italia e chiedono di iscriversi in apposita lista elettorale aggiunta nel Comune di residenza.

Il medesimo diritto va attribuito anche alle persone apolide o cittadini/e di Stati non dell'UE, i quali siano regolarmente soggiornanti in Italia da almeno 5 anni, secondo le medesime norme e condizioni previste per i cittadini comunitari.

La disciplina normativa della cittadinanza non è mai neutra, ma delinea l'identità di uno Stato e del suo popolo e contestualmente ne delimita i confini rispetto agli stranieri che indirettamente identifica. L'attuale disciplina della cittadinanza italiana risale al 1992 e al di là di modifiche marginali, che non hanno inciso sui suoi aspetti caratterizzanti, da allora non è stata riformata, nonostante molteplici tentativi in questa direzione. La legge 91/92 favorisce il mantenimento e il riacquisto della cittadinanza italiana dei 6 milioni di cittadini italiani che vivono all'estero e dei milioni di loro discendenti, mentre trascura le esigenze dei 5 milioni di persone straniere extra UE (3,4 milioni circa) ed europee (circa 2 milioni) residenti in Italia.

Occorre perciò promuovere **una riforma della legge sulla cittadinanza italiana che sia di ampia portata** e che necessariamente tenga conto quantomeno dei seguenti principi:

1. **Il rispetto del principio dello *ius soli* deve rappresentare uno strumento di garanzia** per i minori nati in Italia e quindi appare indispensabile il riconoscimento della cittadinanza italiana:
 - a. **a chi è nato in Italia da genitori stranieri o apolide (anche di fatto)** di cui almeno uno, al momento della nascita del figlio, sia **regolarmente soggiornante in Italia da almeno un anno**. In tal caso, l'applicazione concreta del principio dello *ius soli* deve essere collegata al requisito della regolarità del soggiorno di almeno uno dei genitori per un tempo minimo contenuto (un anno).
 - b. **a chi è nato in Italia da genitori stranieri di cui almeno uno, a sua volta, sia nato in Italia**. Tale condizione, di per sé sola fortemente indicativa di un rapporto inscindibile con il territorio, deve portare all'applicazione dello *ius soli* nella massima estensione, senza che vengano previsti requisiti aggiuntivi.

In ambedue le ipotesi descritte, la modalità di acquisto della cittadinanza può realizzarsi tramite la **manifestazione di volontà espressa dal genitore in Italia** all'Ufficiale di stato civile del comune di residenza del minore entro il compimento dei diciotto anni di quest'ultimo oppure dal neomaggiorenne entro i **due anni dal compimento della maggiore età**. Entro lo stesso termine l'interessato, purché in possesso di altra cittadinanza, deve avere la facoltà di rinunciare alla cittadinanza italiana acquisita durante la minore età su volontà dei genitori.

- c. **ai minori stranieri nati in Italia**, ai quali non può essere riconosciuta la cittadinanza per nascita poiché non rientranti nelle suddette categorie e che abbiano abitato *ininterrottamente* in Italia fino alla maggiore età (salvo poche interruzioni), se lo richiedano entro **due anni** dal compimento dei diciotto anni. Il requisito della residenza legale così come oggi normativamente sancito deve essere inteso non quale residenza anagrafica ma, coerentemente con la disciplina di cui all'art. 43 c.c., quale **luogo in cui la persona ha dimora abituale**.
 - d. ai **minori nati o entrati in Italia entro il quindicesimo anno di età**, che abbiano frequentato e completato un corso di istruzione primaria o secondaria o un percorso di istruzione o formazione professionale. Tale riconoscimento della cittadinanza dovrebbe avvenire o su istanza del genitore se soggiornante in Italia o dal neomaggiorenne soggiornante in Italia entro due anni dal compimento della maggiore età.
 - e. **ai minori nati in Italia o entrati dopo il compimento di quindici anni**, che non rientrano nei suddetti parametri, prevedendo meccanismi di acquisto a condizioni di favore correlate alla minore età e non vincolate alla disponibilità di un reddito.
2. **Per l'acquisto della cittadinanza da parte della persona straniera o dell'apolide, coniuge o partner di unione civile di cittadino italiano**, l'istanza può essere presentata dopo sei mesi dal matrimonio o unione civile in caso di residenza in Italia e 1 anno in caso di residenza in un altro Paese.
 3. **L'acquisto della cittadinanza della persona straniera o apolide a seguito di lungo soggiorno deve essere considerato un diritto soggettivo**, superando l'ampissimo potere discrezionale fino ad oggi esercitato dalla pubblica amministrazione.
 4. Con riferimento ai requisiti richiesti **per l'accoglimento delle domande di acquisto della cittadinanza italiana presentate da persone cittadine di Paesi terzi extra UE** sono sufficienti **cinque anni** di soggiorno regolare (come prevedeva la legge italiana fino al 1992) e il reddito richiesto dalla normativa in vigore per il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, che tenga conto anche del reddito dei familiari conviventi.

5. **Per il cittadino di Stati dell'Unione europea, l'apolide e il titolare di protezione internazionale** va ridotto a tre anni il periodo di soggiorno regolare in Italia ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana (decorrente dal riconoscimento dello status di apolidia o di protezione internazionale), escludendo la necessità di provare la disponibilità di un requisito reddituale minimo. **È opportuno anche in questo caso che il requisito della residenza legale sia inteso in continuità con la disciplina codicistica e non nei termini della residenza anagrafica.**
6. **6.** È importante, infine, che, ai fini della trasmissione della cittadinanza al figlio in ragione della cd. naturalizzazione del genitore, il requisito della minore età si consideri riferito al momento della presentazione dell'istanza e quello della convivenza non sia inteso come mera coabitazione fisica ma quale vincolo affettivo sostanziale ed effettivo.
7. I **motivi preclusivi** dell'acquisto della cittadinanza per lungo soggiorno o per matrimonio con cittadino italiano o partner di unione civile devono essere semplificati e riferirsi all'entità della **condanna definitiva** riportata in concreto e non a un'astratta previsione normativa di pena e devono essere ridotti ai delitti contro la personalità dello Stato o connessi con la criminalità organizzata o ad un crimine internazionale. In ogni caso, la preclusione non opera quando l'acquisto della cittadinanza riguarda un minore. Inoltre, qualora si voglia mantenere anche la **verifica di un reddito minimo** per le domande di cittadinanza per il lungo soggiorno, deve essere limitata all'importo annuo dell'assegno sociale e ai periodi in cui la persona straniera abbia effettivamente lavorato e maturato redditi.
8. Occorre **abrogare la revoca della cittadinanza per coloro che abbiano acquistato la cittadinanza e siano stati definitivamente condannati per determinati reati contro lo Stato (art. 10-bis legge 91/92 modificata dal D,L. 113/2018)**, perché viola il principio di eguaglianza tra i cittadini e il divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici, previsti dagli artt. 3 e 22 della Costituzione, e le Convenzioni internazionali per la riduzione dei casi di apolidia.
9. È urgente e imprescindibile limitare l'attuale esagerata lunghezza dei tempi di esame delle domande di acquisto della cittadinanza, intollerabili in un sistema democratico. Il procedimento di esame della domanda di acquisto della cittadinanza deve **concludersi entro il termine improrogabile di 24 mesi, scaduto il quale l'istanza deve considerarsi accolta o riconoscibile direttamente dall'Autorità giudiziaria.**

Apolidia

In riferimento alla Convenzione sullo status degli apolidi del 1954 (ratificata con legge 306/1962) e alla Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia (ratificata con legge 162/2015), l'Italia riconosce una tutela in favore della persona apolide a seguito dell'accertamento del suo *status* in via amministrativa (istanza al Ministero dell'interno) o,

alternativamente, in via giudiziale. Tuttavia, il procedimento amministrativo richiede documentazione di cui l'apolide, proprio in ragione del suo *status*, difficilmente dispone, costringendolo ad adire quasi sempre la via giudiziale. Il procedimento giudiziale presenta criticità soprattutto in relazione ai costi, stante la difficoltà per chi è privo di documenti di accedere al beneficio del patrocinio a spese dello Stato ma anche in relazione alle tempistiche del giudizio, nelle cui more è impedito l'esercizio di diritti civili e sociali fondamentali che potrebbero subire un pregiudizio irreparabile e, dunque, non ristorabile per equivalente monetario all'esito del procedimento.

Risulta, dunque, opportuna una piena attuazione delle citate Convenzioni internazionali approvando una legge che disciplini in maniera organica le modalità di accertamento dello *status* di apolide, tenendo in considerazione le particolari condizioni di vulnerabilità dell'interessato e garantendo in tutti i casi una forma di protezione provvisoria nelle more del procedimento, anche al fine di evitare allontanamenti o ingiusta detenzione amministrativa. A tal riguardo, è necessario introdurre l'obbligo di rilascio di un permesso di soggiorno fin dall'inizio del procedimento, amministrativo o giudiziale, sia per evitare il rischio di espulsione, sia per garantire l'esercizio dei diritti sociali nelle more dell'accertamento.

TUTELA GIURISDIZIONALE

La tutela giurisdizionale, per tutte le tipologie di domande di cittadinanza che di apolidia, deve essere assegnata al Giudice ordinario, trattandosi in tutti i casi di esercizio di un diritto soggettivo, con discrezionalità solo tecnica dell'amministrazione.

10. UN PROCESSO EQUO E UNITARIO

Un processo equo e unitario per tutti gli ambiti in cui si articola la tutela giurisdizionale delle persone straniere costituisce un obiettivo prioritario per ASGI e deve attuarsi tramite alcuni passaggi fondamentali: previsione di una giurisdizione unica in capo al giudice ordinario, individuato nel tribunale ordinario, sezione specializzata immigrazione e asilo; sospensione dell'efficacia esecutiva dei provvedimenti amministrativi in materia di soggiorno o espulsione in caso di impugnazione tempestiva; l'effettivo accesso al gratuito patrocinio; instaurazione generalizzata del contraddittorio obbligatorio con la persona straniera prima dell'adozione di provvedimenti negativi in tema di soggiorno; semplificazione delle notificazioni degli atti processuali alle persone straniere e del conferimento delle procure nei giudizi.

1. Una giurisdizione unica, esclusiva e più effettiva

L'attuale bipartizione della giurisdizione contro i provvedimenti della pubblica amministrazione, in amministrativa ed ordinaria, determina necessariamente un doppio binario rigidamente separato, sulla distinzione tra diritti soggettivi (la cui tutela è normalmente attribuita al giudice ordinario) e interessi legittimi (devoluti normalmente alla cognizione del giudice amministrativo).

La frammentazione della giurisdizione contrasta con l'effettività del diritto di difesa e pertanto la tutela giudiziaria in tema di condizione giuridica della persona straniera dovrebbe essere **interamente attribuita al giudice dei diritti: il tribunale ordinario, sezione specializzata per l'immigrazione, la protezione internazionale e il soggiorno dei cittadini UE**, composta da magistrati con specifica preparazione e aggiornamento.

Una tutela giurisdizionale, per essere effettiva, deve prevedere anche l'efficacia sospensiva del provvedimento impugnato in via automatica, in tutti gli ambiti che riguardano la materia. Occorre pertanto abrogare la disposizione del d.lgs. n. 286/1998 secondo la quale tutti i provvedimenti espulsivi sono immediatamente esecutivi, anche se sottoposti a impugnazione.

Benché la legge dia a cittadini e stranieri la possibilità di accedere all'istituto del patrocinio a spese dello Stato, vi sono molte criticità applicative, concernenti soprattutto la necessità di esibire documenti identificativi (passaporto o documenti equipollenti) e le attestazioni consolari dei redditi prodotti all'estero.

Quanto all'esibizione di documenti d'identità in corso di validità, occorre dare concreta attuazione alle deroghe per le persone richiedenti protezione internazionale e per coloro che provengono da Paesi teatro di conflitti o di altri eventi catastrofici o per le persone richiedenti la protezione speciale o che versano nelle varie ipotesi di inespellibilità declinate dal T.U. Imm. d.lgs 286/98. In questi casi la persona straniera può non disporre del documento d'identità, anche solo per l'impossibilità oggettiva di accedere alla rappresentanza diplomatica o consolare del suo Paese di origine o se questa non è presente

in Italia o se richiede documentazione che può essere rilasciata solo nel Paese di appartenenza.

È necessario, pertanto, che venga consentita l'autocertificazione dell'impossibilità di avere la documentazione consolare prevista dal d.p.r. 115/2002 o attestazione della stessa rappresentanza consolare.

In relazione ai ricorsi contro i provvedimenti di diniego della protezione internazionale, inoltre, dovrebbe essere sancito l'accesso automatico al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, o comunque subordinato al solo requisito reddituale con possibilità di autocertificazione, al pari di quanto già previsto in caso di impugnazione di un decreto di espulsione come dovrebbe essere previsto che la sospensiva in ipotesi di ricorso per Cassazione sia affidata a giudice diverso da quello che ha deciso il primo grado e comunque reintrodurre il secondo grado di giudizio.

Occorre poi eliminare il richiamo alle **attestazioni dei redditi prodotti in patria vista la sempre più diffusa impossibilità di ottenere la necessaria documentazione dalle rappresentanze consolari dei paesi di origine.**

È inoltre necessario prevedere la corretta ed effettiva applicazione della Legge 241/90 nei procedimenti in materia di ingresso e soggiorno con obbligo di tener conto delle deduzioni presentate nella fase amministrativa e di motivazione sul punto in caso di adozione di provvedimento di rigetto e per il giudice civile la possibilità di valutare eventuali violazioni di tale legge. Prevedere l'esecutività dei provvedimenti negativi solo a seguito dello scadere del termine per l'impugnazione.

L'instaurazione del contraddittorio con la pubblica amministrazione fin dalla fase procedimentale, è condizione necessaria per razionalizzare l'eventuale successiva fase giurisdizionale.

2. Rivedere le norme relative al diritto di difesa e alla partecipazione ai procedimenti giurisdizionali (civili, penali ed amministrativi) delle persone straniere

Il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 modifica il codice di procedura penale prevedendo, in particolare, all'art. 581, co. 1 ter, che le impugnazioni delle sentenze penali di condanna debbano, a pena di inammissibilità, indicare "la dichiarazione o elezione di domicilio" e al co. 1 quater che all'impugnazione di sentenze emesse nei confronti dell'imputato assente deve essere allegato, a pena di inammissibilità, lo "specifico mandato ad impugnare, rilasciato dopo la pronuncia della sentenza e contenente la dichiarazione o l'elezione di domicilio dell'imputato". Tali previsioni riguardano tutte le persone condannate, a prescindere dalla loro cittadinanza, ma incideranno maggiormente nei procedimenti penali con imputati stranieri, perché nel loro caso molto più frequentemente il processo è celebrato in assenza dell'imputato (si pensi, p. es., ai procedimenti per i reati di cui agli artt. 10 bis e 14, co. 5 ter, d.lgs. n. 286/1998) e ancor più nei giudizi concernenti persone straniere che non siano regolarmente soggiornanti in Italia. In questi casi il diritto di difesa sarà maggiormente compresso. Si propone, perciò, di abrogare la preclusione citata.

Occorre anche **semplificare il rilascio delle procure all'estero**, nelle ipotesi in cui la persona straniera non si trovi nel proprio Paese e non abbia con sé un passaporto o un documento equipollente (caso frequente per le persone richiedenti protezione internazionale o per le persone sfollate), la quale oggi non può accedere alla difesa in giudizio contro provvedimenti sfavorevoli all'ingresso in Italia, anche al solo fine di richiedere la protezione internazionale, perché non può rilasciare validamente una procura alle liti e non può accedere agli Uffici notarili delle autorità consolari italiane.

Si propone, pertanto, che la persona straniera destinataria del provvedimento consolare sfavorevole in materia di visto di ingresso che voglia impugnarlo possa accedere agli uffici notarili dei consolati italiani e rilasciare una procura che lo stesso ufficio deve autenticare sulla base delle sole generalità dichiarate e anche se non sia residente nel territorio della circoscrizione consolare.

Più in generale occorre **semplificare il doppio onere in capo al difensore di autenticare la firma e di certificare la data della procura speciale per il ricorso per Cassazione in materia di protezione internazionale**, la cui assolutezza rischia di violare il principio di eguaglianza, il principio del giusto processo, il diritto di asilo e il diritto di difesa.

11. IL DIRITTO DI ASILO

Particolare preoccupazione suscita la normativa italiana e la prassi amministrativa in materia di diritto di asilo, sia per la perdurante mancata attuazione con norme organiche dell'art. 10, co. 3 della Costituzione, sia per la carenza delle norme vigenti, derivanti in modo pressoché esclusivo dal recepimento delle direttive UE in materia di protezione internazionale (rifugio politico e protezione sussidiaria).

La strutturale carenza di organizzazione in tutti gli ambiti che riguardano questa materia, gestita sempre in via emergenziale ha reso endemici la difficoltà di accesso alla procedura per asserita insufficienza del personale preposto alla registrazione delle domande, la crisi dell'accoglienza per mancato adeguamento dei posti alle esigenze effettive, la crisi del sistema giudiziario per insufficienza di risorse.

L'Italia dovrebbe trattare finalmente il fenomeno come ordinario e non straordinario destinando a tutte le procedure adeguate risorse in termini qualitativi e quantitativi. L'Italia dovrebbe avere un ruolo più deciso nelle istituzioni dell'Unione, facendosi promotrice di misure di innalzamento degli standard di tutela delle persone richiedenti asilo, previsti dalle citate direttive e di superamento effettivo del Regolamento Dublino III.

Di seguito alcuni degli aspetti più urgenti e rilevanti di riforma:

1. Disciplinare l'ingresso protetto in Italia per chiedere asilo

Occorre evitare che persone straniere o apolidi siano costrette a lunghi e faticosi viaggi in condizioni pericolose. Occorre, dunque, disciplinare con norme legislative forme sicure e rapide di ingresso protetto per chiedere asilo, sia ai sensi dell'art. 10, co. 3 della Costituzione, sia art. 6, par. 5 regolamento UE codice frontiere Schengen che art. 25 regolamento UE codice visti.

La norma costituzionale, infatti, è ancora non del tutto attuata circa la disciplina delle condizioni di esercizio del diritto di asilo, almeno per la parte concernente l'accesso al territorio dello Stato, nonostante la giurisprudenza riconosca che l'art. 10, co. 3 della Costituzione deve garantire quantomeno il diritto di ingresso sul territorio nazionale.

La prassi amministrativa illegittima, che per consentire ingressi sicuri fa riferimento soltanto a Protocolli opachi di corridoi umanitari, non previsti per legge e dunque in violazione della riserva di legge di cui all'art. 10, co. 2 Cost., oltre a essere discriminatoria nella misura in cui le persone in stato di bisogno sono selezionate su base discrezionale dallo Stato e dai soggetti che cooperano in detti Protocolli, in ogni caso riguarda una quota irrisoria di ingressi rispetto al bisogno delle persone da tutelare. Tale sistema deve necessariamente essere superato da una precisa disciplina legislativa che tenga conto dell'inderogabile diritto d'asilo previsto dalla Costituzione italiana e, per quanto riguarda la protezione internazionale, della facoltà per ogni Stato di rilasciare visti di ingresso per motivi umanitari.

È auspicabile inoltre che siano previste forme alternative e stabili di risposta a bisogni urgenti di protezione delle persone (situazioni di conflitto, di capovolgimenti politici, gravi problemi umanitari ecc.).

2. Accesso al territorio e rispetto del divieto di respingimento

Nonostante le condanne per violazioni gravissime dei diritti umani fondamentali (sent. CEDU 23.02.12, causa n. 27765/09, Hirsi e altri v. Italia e sent. CEDU 21.10.14, causa n. 16643/09, Sharifi e altri v. Italia) continuano ad essere carenti norme nazionali rigorose per evitare la violazione alle frontiere del principio di non-refoulement di cui all'art. 33 Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, così come permangono gravi violazioni alle frontiere di terra nel nord-est del Paese. Per tali motivi:

- a. si devono prevedere standard di servizi efficaci e uniformi, rispetto all'obbligo di soccorso in mare, nel rispetto del diritto internazionale. Tale obbligo necessariamente prescinde dallo statuto giuridico della persona da soccorrere, che potrà essere definito solo una volta che sarà sbarcata;
- b. alle persone migranti comunque presenti alla frontiera **deve sempre essere assicurata la concreta possibilità di richiedere protezione internazionale o altra forma di tutela prevista dall'ordinamento**, evitando ogni forma di respingimento o di espulsione collettiva, vietate dall'art. 4 del IV Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti umani e dalla giurisprudenza della Corte EDU (sentenza 15.12.16, causa n. 16483/12, Khlaifia e altri v. Italia);
- c. Lo Stato deve garantire alle persone migranti le quali entrano, in qualsiasi modo, nel territorio dello Stato una **completa informazione**, in lingua comprensibile, della facoltà di manifestare la volontà di presentare domanda di protezione internazionale o di accedere ad altra forma di tutela. L'informazione deve essere accurata, fornita attraverso una mediazione linguistica e solo dopo che il richiedente abbia ricevuto un primo aiuto e **sia stato posto in condizioni di poter ricevere le informazioni** medesime in un contesto adeguato;
- d. occorre prevedere espressamente l'**accesso di enti indipendenti**, che possano monitorare il rispetto del diritto all'informazione come previsto da art. 8 par 2 Dir.2013/32/UE, **alle strutture di accoglienza o di trattenimento** senza necessità di specifica autorizzazione;
- e. in ogni caso alla persona straniera deve essere **garantita la verbalizzazione** in lingua comprensibile di qualsiasi sua dichiarazione che assuma rilievo giuridico (per es. le dichiarazioni inerenti alla volontà di chiedere asilo). Il verbale, riletto, riveduto e corretto, è approvato e sottoscritto dal richiedente, al quale deve essere subito rilasciata copia, anche nella traduzione in lingua comprensibile.

3. Garantire l'effettivo accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale

Lo Stato deve garantire a tutte le persone straniere **pieno e tempestivo accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, quantomeno nel rispetto dei tempi previsti dalla normativa europea** di riferimento, nonché dalla normativa nazionale, compresa quella prevista dal T.U. Imm. d.lgs. 286/98.

L'accesso al diritto di asilo, che non può essere limitato dalle esigenze/carenze organizzative della P.A., né può comportare attese immotivate alle quali conseguono rischi e privazioni dei diritti connessi alla presentazione della domanda (come l'inespellibilità, l'accesso al SSN, l'accoglienza sul territorio, il diritto al lavoro e, in generale, l'esercizio dei diritti sociali).

È pertanto urgente a una riforma che preveda, sull'intero territorio nazionale:

- a. **l'istituzione di un sistema di prenotazione e fissazione degli appuntamenti** chiaro, univoco ed efficiente, avvalendosi eventualmente anche dell'uso dei mezzi informatici ma, in ogni caso, consentendo la richiesta anche con altre modalità, rispettose dei tempi procedurali previste dalla normativa e con diritto di accesso immediato all'accoglienza una volta richiesto l'appuntamento;
- b. la **garanzia, dunque, di un effettivo e rapido accesso alla domanda d'asilo**, con la formalizzazione della domanda in tempi rispettosi della normativa di derivazione europea;
- c. **il rispetto delle norme sul procedimento** predisposte dalle norme italiane ed europee, con divieto di condizionare la presentazione della domanda di asilo ovvero il rilascio del permesso provvisorio ad adempimenti non previsti dalla legge (come, ad esempio, la dichiarazione di ospitalità).
- d. **l'applicazione delle norme sul procedimento amministrativo** di cui alla l. 241/90, in forza della quale nessuna richiesta, compresa quella di asilo, può essere respinta in assenza di un provvedimento scritto e motivato.

È altresì, necessario **riformare il sistema della notifica alle persone richiedenti asilo** delle decisioni relative alla loro domanda di protezione che ha attribuito agli Enti di Terzo Settore compiti del tutto incongrui alla loro natura e ha ingenerato molteplici problemi di effettiva conoscenza dei provvedimenti.

Va ripristinato il sistema di notifica a mani presso la questura e al contempo introdotta la possibilità di indicare una pec presso cui ricevere gli atti, previa espressa autorizzazione del richiedente asilo.

4. Riformare il sistema nazionale di accoglienza delle persone richiedenti asilo e/o titolari di status di protezione

Il sistema nazionale di accoglienza delle persone straniere, richiedenti asilo o titolari di status differenti (art. 1-sexies d.l. n. 416/1989) costituisce uno degli aspetti più confusi o carenti del sistema italiano dell'asilo, esistendo al momento sistemi diversi e rispondenti a logiche diverse, quando non opposte, comunque complessivamente incapaci di gestire un numero di domande di asilo che, anche se in crescita, devono essere gestibili con strumenti di programmazione ordinaria.

È necessario pertanto che, attraverso la revisione del d.lgs. 142/2015 (di recepimento della Direttiva 2013/33/UE), siano riformate tutte le forme di accoglienza prevedendo:

- a. la **costituzione di un unico sistema nazionale per il diritto di asilo** articolato su funzioni e ruoli propri dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, dando precisa attuazione normativa al sistema introdotto dal d.lgs. 142/2015 e all'intesa tra Stato, Regioni ed Enti locali in materia di accoglienza delle persone migranti sancita il 10 luglio 2014 nella Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie. Tale sistema deve comprendere tutte le persone richiedenti protezione ed essere il sistema esclusivo di accoglienza dopo la prima accoglienza straordinaria. È necessario prevedere forme di accoglienza decentrate nell'ambito di strutture di accoglienza di tipo ordinario, individuate da ogni Regione in proporzione alla propria popolazione e distribuite nel territorio dei propri Comuni, sui quali deve gravare l'obbligo (secondo i principi di distribuzione stabiliti per legge) di attivare tali forme di accoglienza;
- b. è necessario rendere obbligatoria per tutti gli Enti locali la partecipazione al SAI, oggi solo su base volontaria, quale funzione amministrativa attribuita dalla legge dello Stato ad ogni Comune (e da esso integralmente finanziata) ai sensi degli artt. 118 e 119 della Costituzione;
Gli standard di accoglienza devono essere uniformi sull'intero territorio nazionale ed essere finalizzati a garantire effettivi percorsi di integrazione sociale, assistenza legale, psicologica e linguistica delle persone richiedenti asilo, anche nelle more del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale. Deve inoltre essere favorito e garantito un graduale passaggio dal sistema di accoglienza a sistemazioni abitative private supportando le persone richiedenti asilo che svolgono attività lavorativa, evitando ogni automatismo tra raggiungimento di un certo limite di reddito e cessazione delle misure di accoglienza;
- c. Inoltre, deve essere ipotizzabile il ricorso a contributi per l'autonoma sistemazione, nel caso (ma non solo) con accoglienza presso famiglie collegate con enti del terzo settore, in modo analogo a quanto avvenuto nel 2022 per le persone profughe dall'Ucraina;
- d. i centri di primo soccorso e assistenza devono essere istituiti con apposito decreto

del Ministero e la **durata della prima accoglienza** circoscritta in modo preciso a pochi giorni;

- a. l'accoglienza, solo eventuale, nei Centri prefettizi straordinari deve essere temporanea e comunque garantire **i medesimi standard previsti per il SAI**;
- b. infine, le procedure di evidenza pubblica tramite le quali viene affidata la gestione dell'accoglienza di tutti i Centri devono privilegiare **gli aspetti qualitativi** dell'offerta economica a fronte di capitolati analitici su livelli qualitativi e quantitativi dei relativi costi e che la rendicontazione richiesta agli enti gestori sia di **tipo analitico e non forfettario**;
- c. Deve, inoltre, essere data piena ed effettiva attuazione al **Programma nazionale per l'accoglienza e la riabilitazione delle vittime della tortura e di violenza estrema**, ancora largamente inapplicato;
- d. **Infine, devono essere previste precise garanzie a favore del richiedente per i casi di revoca dell'accoglienza**, modificando la normativa per renderla effettivamente conforme al diritto dell'Unione e circoscrivendo le ipotesi in cui tale misura è adottabile prevedendo la necessaria partecipazione della persona al procedimento, che non sia possibile l'allontanamento entro 5 giorni ove il richiedente non abbia rinvenuta un'alternativa abitativa ed un permesso in corso di validità.

6. Abrogazione dell'indicazione governativa di Paesi terzi sicuri ai fini della protezione internazionale

Occorre abrogare l'art. 2-bis d.lgs. n. 25/2008 che dà al Governo la facoltà di indicare Paesi terzi "sicuri" ai fini delle procedure di esame delle protezione internazionale: a parte la difficoltà di tali accertare tali Paesi (la valutazione in merito è sempre molto opinabile e fondata su elementi incerti e molto variabili nel tempo), si tratta di procedure illegittime, perché violano il divieto di discriminazioni tra le persone richiedenti asilo previsto dalla Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato e la riserva di legge in materia di diritto di asilo prevista dall'art. 10, co. 3 Cost.

7. Riformare le procedure accelerate di esame delle domande di protezione internazionale

Le procedure accelerate rappresentano una fonte di incisiva limitazione dei diritti del richiedente, foriere nella prassi di gravi strumentalizzazioni. Pertanto dovrebbero essere **limitate ad ipotesi residuali e tassative**. Allo stato, l'art. 28 co. 1 d.lgs. 25/2008 prevede che sia il presidente della Commissione territoriale, sulla base della documentazione in atti, a individuare i casi di procedura prioritaria o accelerata e nella prassi si registra una forte difformità di applicazione. Inoltre, la norma nulla dice riguardo alla necessità che la procedura dichiarata accelerata debba effettivamente rispettare la tempistica sancita dalla legge stessa pertanto nella prassi spesso il richiedente viene a conoscenza dell'applicazione della procedura accelerata soltanto una volta ricevuto il diniego ovvero quando la questura,

arbitrariamente stabilisce l'applicazione di una delle ipotesi dell'art. 28-bis d.lgs. 25/2008, senza che la domanda sia passata al vaglio del presidente della Commissione territoriale per l'esame preliminare della stessa ai sensi dell'art. 28, co. 1 del medesimo decreto legislativo, il che costituisce una grave lesione del diritto di difesa.

Occorre, dunque, come espressamente stabilito dall'art. 28, co. 1 D.lgs. 25/2008, che sia il presidente della Commissione a determinare quando una domanda debba essere trattata con procedura accelerata e che **informi tempestivamente** il richiedente della determinazione procedurale. Inoltre, l'applicazione di una procedura accelerata deve essere espressamente **indicata anche nella decisione**, ed è necessario sancire che **solo in caso di rispetto dei termini** di svolgimento per la procedura accelerata previsti dalla legge si potranno produrre gli effetti tipici di questa (relativi a effetto sospensivo e riduzione del termine per l'impugnazione).

8. Riformare il trattenimento delle persone richiedenti asilo

Occorre sopprimere o quantomeno riformare, riducendo ad ipotesi eccezionali e tassative, il trattenimento delle persone straniere richiedenti asilo nei CPR a fini di identificazione. L'attuale norma si pone in violazione dell'art. 13 Cost. in quanto la scelta è lasciata alla più totale discrezionalità del Questore e non si prevedono le ipotesi tassative in cui potrebbe essere disposto in violazione delle norme della direttiva UE 2013/32.

Attualmente le norme che disciplinano i termini di trattenimento sono caratterizzate da locuzioni come "senza ritardo" che sono di incerta interpretazione e rendono i termini massimi non tassativi e determinati, ciò rende arbitrario e illegittimo l'intero sistema di trattenimento.

La durata del trattenimento del richiedente asilo nei CPR, nelle ipotesi previste dall'art. 6 d.lgs. 142/2015, deve essere modificata e ridotta a 90 giorni massimi, come previsto per le altre persone straniere (anche per non violare l'art. 3 della Costituzione che assicura parità di trattamento in condizioni assimilabili).

Detta norma consente che il trattenimento sia disposto per tutto il tempo in cui la persona è richiedente asilo in conseguenza del ricorso giurisdizionale, sottraendo in modo irrazionale al **giudice del merito** (innanzi a cui si impugna il diniego della Commissione territoriale) il potere di sospendere il trattenimento. Tale norma appare un indiretto disincentivo a esercitare il diritto alla difesa previsto dall'art. 24 della Costituzione e contrasta con l'effettivo ricorso alla difesa della persona richiedente asilo garantito dalla direttiva UE. Pertanto, anche per prevenire ogni tipo di contenzioso di legittimità costituzionale, occorre restituire a tale giudice il pieno potere di sospendere il trattenimento delle persone richiedenti asilo.

Vista l'introduzione delle nuove norme in materia di trattenimento delle persone richiedenti asilo da parte del DL 20/2023 convertito in legge 50/2023 ASGI ritiene fondamentale ribadire che qualsiasi limitazione all'accesso al territorio delle persone richiedenti asilo viola l'art. 10 della Costituzione, è necessario abrogare ogni forma di

trattenimento delle persone richiedenti asilo in frontiera o nelle zone di transito.

9. Dare piena attuazione alla normativa sulla protezione speciale

L'entrata in vigore del d.l. 130/2020, convertito in l. 173/2020, aveva comportato il ripristino della disposizione di cui all'art. 5, co. 6, d.lgs. 286/98, prevedendo il rilascio di un permesso di soggiorno per il "*rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*", modificando l'art. 19, commi 1, 1.1 e 1.2 T.U. Imm. introducendo ai divieti di espulsione ivi contenuti anche quello in caso di rischio di "*violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare*". In particolare, per quest'ultimo, era stata prevista la necessità di considerare il livello di integrazione sociale raggiunto dalla persona sul territorio italiano e i legami familiari se sussistenti.

In tutte queste molteplici ipotesi le persone richiedenti avevano diritto a chiedere e ricevere una protezione denominata speciale, che poteva essere riconosciuta in via subordinata o alternativa alla domanda di protezione internazionale con istanza presentata direttamente al Questore. Questo doppio canale aveva comportato, tuttavia, una fortissima resistenza dell'Amministrazione dell'interno a riconoscere legittimità e a consentire l'accesso alla procedura, nonché differenziando il trattamento.

Come noto il DL 20/23 convertito in legge 50/2023, ha nuovamente radicalmente modificato l'istituto della protezione speciale abrogando il comma 1.2, e abolendo la possibilità di presentazione diretta della domanda al Questore. La norma ha tuttavia previsto una disciplina transitoria per la quale la vecchia formulazione si applica a tutti coloro che avevano manifestato la volontà di richiedere tale forma di protezione prima dell'entrata in vigore del DL.

A differenza di quanto dichiarato dalla pubblica amministrazione, l'istituto della protezione speciale non è stato abrogato, ma certamente l'intervenuta modifica formale renderà il riconoscimento maggiormente difficoltoso e probabilmente oggetto di future interpretazioni giurisprudenziali.

ASGI ritiene che la formulazione dell'art. 19 prevista dal d.l. 130/2020, convertito in l. 173/2020, debba essere ristabilita così come la possibilità di presentare tale istanza direttamente al Questore, al di fuori dell'ordinario percorso per la domanda di protezione internazionale.

Sarà inoltre necessario, a seguito della auspicata reintroduzione:

- a. prevedere procedure standardizzate e informatizzate per la presentazione della domanda diretta al Questore, uniformi sul territorio nazionale, le quali consentano una rapida ed efficiente presa in carico delle istanze, nei tempi previsti dalla vigente normativa del T.U. Imm. d.lgs 286/98, mettendo fine alla prassi diffusa in passato aspettare oltre un anno solo per formalizzare la domanda, subordinandola, altresì, alla produzione di documenti non previsti dalla legge;

- b. esplicitare che il rilascio di una ricevuta, anche di primo rilascio, consenta lo svolgimento di attività lavorativa nelle more della procedura, oltre che l'iscrizione al S.S.N., l'accesso allo studio, ecc.- stabilire espressamente la convertibilità, allo scadere del periodo di validità, del permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale in permesso per lavoro o per altri motivi previsti dal T.U. Imm., senza differenziare a seconda della procedura seguita;
- c. esplicitare il diritto all'unità familiare, in tutte le forme previste dal T.U. Imm., per le persone titolari di permesso per protezione speciale, avendo entrambi natura di diritti fondamentali della persona.

Con riferimento alla nuova formulazione della norma, si sottolinea come la stessa facendo ancora riferimento al rispetto degli obblighi costituzionali e delle norme internazionali vigenti, ponga comunque in capo alle Commissioni Territoriali un obbligo di esame del singolo caso concreto, che comunque tenga conto dell'efficacia diretta delle tutele di cui all'art. 8 della CEDU.

10. La tutela giurisdizionale contro le decisioni delle Commissioni territoriali

La tutela giurisdizionale contro le decisioni di rigetto delle domande di protezione internazionale da parte delle Commissioni territoriali costituisce una fase cruciale della procedura di esame delle istanze di protezione, ma la normativa italiana, anche a seguito delle riforme operate negli ultimi anni, presenta diverse criticità e dovrebbe essere modificata per almeno questi aspetti:

- a) ripristinare il doppio grado di giurisdizione di merito in materia di protezione internazionale, divenuta, a seguito della riforma del d.l. n. 13/2017, l'unico tipo di procedimento giudiziale avente ad oggetto status personali in cui non esiste il grado di appello o di reclamo;
- b) determinare la competenza a esaminare il ricorso della sezione specializzata di Tribunale individuata in base al **domicilio del ricorrente** per assicurare un'effettiva tutela del diritto alla difesa;
- c) il **termine per la presentazione del ricorso** non deve essere mai inferiore a 30 giorni e deve prevedere sempre l'**effetto sospensivo automatico** dell'allontanamento;
- d) l'ammissione di diritto del ricorrente al **patrocinio a spese dello Stato** deve essere automatica in presenza delle sole condizioni reddituali che possono essere dallo stesso autocertificate;
- e) deve essere implementato l'organico giudiziario per consentire decisioni in tempi rapidi e certi (non l'attuale attesa di anni).

12. CONCLUSIONI

Nelle more della revisione di questo documento, come noto, è entrato in vigore il D.L. 20/2023 convertito in l. 50/2023, il quale ha apportato numerose modifiche restrittive dei diritti delle persone straniere e, in alcuni casi, ha introdotto procedure e norme che violano le normative internazionali e di derivazione comunitaria.

Purtroppo, come avviene oramai da anni, assistiamo a politiche migratorie che avranno quale principale effetto quello di rafforzare la stratificazione della società, ghettizzare le persone migranti nel contesto di lavori umili, sovente precari e mal pagati, con diritti sociali differenti, in condizioni abitative irregolari e deprimenti.

Al contempo la tendenza è a rafforzare politiche di controllo del territorio dalle frontiere esterne agli spazi interni che vedranno i nostri movimenti sempre più controllati e controllabili e la sempre minore possibilità di affermare i diritti costituzionali di tutti.

ASGI crede fortemente che le proposte di modifiche normative meglio esplicitate nei paragrafi del presente documento, siano condizione necessaria per affrontare il fenomeno ormai strutturale dei movimenti migratori in un'ottica di lungo respiro ed integrazione, che tenga sempre al centro i diritti della persona a prescindere dalla sua nazionalità o appartenenza.

Noi continuiamo a crederci, utopicamente.