

# A.S.G.I. – Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione

## Proposte per una modifica della legislazione in materia di immigrazione e di stranieri non comunitari - 9 ottobre 2006

*N.B: Le seguenti proposte si riferiscono alle linee generali che dovrebbero informare la riforma del TU immigrazione e comunque non trattano della mancata attuazione del diritto d’asilo e della doverosa riattivazione degli organi di consulenza e di partecipazione previsti dal vigente T.U. (Consulta nazionale dell’immigrazione, Commissione per le politiche di integrazione)*

### 1. Il sistema degli ingressi

Riformare la legge in materia d’immigrazione significa innanzitutto **capovolgere la prospettiva politica e legislativa** sino ad oggi invalsa e basata, essenzialmente, sulla determinazione, da parte del Governo, di una quota numerica di ingressi da considerare legali e quindi da includere, ufficialmente, nel mondo del lavoro. La conseguenza prima di questa politica è stata la configurazione dello *status* giuridico di “clandestino” per quanti non rientrano nel numero aprioristicamente sancito d’ingressi, escludendoli dall’effettivo riconoscimento dei diritti civili e sociali ed anche, spesso, di quelli fondamentali (oggi solo nominalisticamente previsti).

La qualificazione dello *status* giuridico – regolare, clandestino, irregolare - non trova configurazione, oggi, in una norma primaria esplicita ma si pone indirettamente come conseguenza automatica del potere che il legislatore ha attribuito al Governo di determinare il limite numerico d’ingressi regolari, peraltro sino ad oggi esercitato senza avvalersi di criteri oggettivi di riferimento.

Innovare vuol dire attribuire la giusta **rilevanza all’effettiva situazione giuridica dello straniero**, invertendo e sovvertendo l’equazione permesso di soggiorno/legale permanenza, riconoscendo, dunque, valore giuridico innanzitutto alla posizione sostanziale dello straniero, ovvero al suo *status* effettivo (lavoratore, familiare, studente, minore, ecc.) e non formale (possesso di titolo di soggiorno).

E’ legittimo che il legislatore (e non l’amministrazione) stabilisca, in via generale, le condizioni per l’ingresso degli stranieri e che esse tengano conto della capacità di ricezione dello Stato sociale; tuttavia è indispensabile che tale valutazione non avvenga aprioristicamente ma utilizzando *criteri di concretezza ed effettività*.

Si tratta, in altri termini, di abbandonare l’irrealistica pretesa di determinare la legalità degli ingressi degli stranieri per lavoro mediante un unico sistema dei flussi programmati d’ingresso, riconoscendo giuridicamente, invece, una **pluralità di modalità di ingresso per lavoro**, a fianco degli ingressi su chiamata nominativa o numerica da parte di datori di lavoro, oltre ad altre forme di acquisizione della regolarità, quali la dimostrazione di un effettivo svolgimento di attività lavorativa, ovvero la sponsorizzazione da parte di Regioni o enti locali (che terrebbe conto, tra l’altro di eventuali esigenze di differente offerta lavorativa per aree geografiche), di enti ed associazioni iscritte al registro nazionale di cui all’art. 42 comma 2 del decreto legislativo 286/98, di persone fisiche private (italiani o stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio italiano) o, ancora, l’autosponsorizzazione da parte dello straniero stesso.

La previsione della possibilità della sponsorizzazione da parte di privati (in genere legati al migrante da legami parentali o amicali) e non solamente da parte di enti pubblici o associazioni del mondo del lavoro, pur da sottoporre a precisi controlli al fine di evitare situazioni di distorsione o abuso, costituisce elemento essenziale al fine di assicurare che la norma incida con efficacia nel governo della cosiddetta “catena migratoria”, che, in caso diverso, viene attratta inevitabilmente nei canali dell’irregolarità. E’ noto infatti che i flussi migratori per lavoro, così come accadeva anche per le emigrazioni italiane, sono anzitutto il frutto di flussi spontanei di rapporti tra amici e conoscenti, attraverso i quali passano informazioni ed aspettative; sicché la garanzia presentata da un privato straniero già legalmente inserito in Italia nei confronti di un proprio amico, parente o conoscente non va affatto guardata con sospetto, ma anzi rispetto alla sponsorizzazione “istituzionale” è molto più semplice, spontanea e costituisce una responsabilizzazione degli stranieri in direzione di un’immigrazione più razionale; senza considerare che essa non fa altro che spostare dall’immigrazione illegale (con i suoi rischi e costi derivanti anche dalle organizzazioni criminali) a quella legale le tante decisioni

individuali di emigrare comunque per cercarsi un posto di lavoro. Tale strumento può diventare decisivo per il governo dell'immigrazione se gli oneri imposti al garante privato vengono spiegati in modo chiaro e non sono eccessivi (in ogni caso assai inferiori ai costi economici e ai rischi per la vita e sicurezza derivanti dall'affidarsi alle organizzazioni criminali)

Più in specifico, il concetto di "quote" potrebbe essere sostituito da periodiche determinazioni a livello locale - ben più lontane dalle logiche di polizia - che, all'interno di una programmazione triennale, definita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e con possibilità di revisione annuale, consentirebbero di responsabilizzare direttamente gli enti locali e le forze sociali ed al tempo stesso fornirebbero loro concreti strumenti di governo del fenomeno; tali determinazioni potrebbero essere affidate ad un organismo decisionale strutturato a livello provinciale e regionale, anche per assicurare il necessario raccordo con le competenze legislative, amministrative e finanziarie delle Regioni (si pensi alle politiche attive del lavoro, alla formazione e alla gestione dei contributi agli EE.LL.).

Resta inteso che devono essere previste comunque forme di programmazione da parte dello Stato di ingressi per lavoro, sia per prevedere quote aggiuntive (per eventi imprevisti o imprevedibili, anche connessi al commercio internazionale e alla stipula di accordi in materia di immigrazione), sia per prevedere quote da utilizzarsi per consentire l'ingresso per lavoro da svolgersi in quelle Province o Regioni, per le quali gli organismi periferici non siano riusciti a far pervenire le rispettive programmazioni locali.

In ogni caso, per evitare i ritardi burocratici fino ad oggi verificatisi ogni anno, occorre prevedere che qualsiasi forma nazionale, regionale e locale di programmazione periodica sia disposta con provvedimenti approvati, registrati e pubblicati in tempi certi, tassativi e prevedibili, in modo che entrino in vigore non oltre il primo giorno del periodo di tempo al quale si riferiscono.

Gli organismi periferici di cui sopra potrebbero essere presieduti rispettivamente dalla Direzione Provinciale del Lavoro e dalla Direzione Regionale del Lavoro e dovrebbero in essi trovare espressione effettiva non solo le istanze del mondo del lavoro (imprese e sindacati), compreso il lavoro domestico, a fronte delle verifiche in concreto del fabbisogno del mercato del lavoro, ma anche dei Servizi sociali operanti nel territorio (non solo i comuni, ma anche il volontariato, il CSSA dell'Amm.ne Penitenziaria, le comunità di recupero), così da poter dar luogo ad una concertazione flessibile e integrata delle diverse modalità di ingresso come pure delle possibilità di "regolarizzazione a regime".

Detti organismi, che dovrebbero potersi avvalere, oltre che di adeguate risorse umane e strumentali, di un apparato tecnico interdisciplinare di rilevazione e analisi dei dati, potrebbero così attivare in misura diversificata e variabile le diverse modalità di perfezionamento dell'ingresso o del soggiorno:

- a) la chiamata nominativa o numerica;
- b) la sponsorizzazione o autosponsorizzazione;
- c) la conversione di permessi ad altro titolo (es. da turismo, studio, come pure proposto dalla stessa Commissione UE nel 2001), quando vi sia corrispondenza con i criteri concertati da detti organismi e sussistano gli altri requisiti di legge;
- d) la regolarizzazione a regime.

**1.1.** Nell'ipotesi di **sponsorizzazione** o **autosponsorizzazione**, fissato il periodo minimo di permanenza per consolidare la posizione lavorativa, lo straniero dovrebbe essere in grado di dimostrare di avere raggiunto autonomia lavorativa e quindi lo status di lavoratore, con tutte le garanzie che questo comporta e con i diritti che ne derivano in relazione soprattutto ai diritti sociali. Va da sé l'abrogazione di tutte le norme che ingiustificatamente discriminano i lavoratori italiani dagli stranieri in materia di prestazioni sociali e previdenziali. Sponsorizzazione o autosponsorizzazione dovrebbero essere comunque sostenute da disponibilità finanziarie (pari all'importo annuo dell'assegno sociale) per almeno 1 anno, anche mediante fidejussioni bancarie o assicurative. La garanzia potrebbe provenire anche da organizzazioni o enti del privato sociale. In tal senso dovrebbero richiamarsi in vigore tutte le norme dell'abrogato art. 23 T.U. e le relative disposizioni regolamentari abrogate nel 2004.

**1.2** Nel caso indicato alla lettera c) - **conversione dei permessi di soggiorno**, ovvero sia legalizzazione del soggiorno per lavoro a fronte della dimostrazione di effettiva prestazione lavorativa in condizioni idonee a soddisfare la parità di trattamento retributivo e previdenziale prevista dalla convenzione O.I.L. n. 143/1975, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 158/1981 -, è già il mercato del lavoro ad offrire la valutazione di compatibilità tra la presenza del lavoratore/lavoratrice straniero/a e il sistema sociale locale. Ciò varrebbe non solo per i lavoratori "classici" ma anche per tutti quei soggetti oggi qualificati in termini diversi (studenti, minori al raggiungimento della maggiore età, ecc.). In virtù delle ragioni sopra indicate la possibilità di ef-

fettuare la conversione di permessi di soggiorno non deve essere soggetta a determinazioni numeriche (un attento monitoraggio sul concreto prodursi di tale possibilità rientra invece nelle valutazioni complessive relative alla determinazione dei fabbisogni di cui si è detto in premessa).

**1.3.** Elemento di assoluta rilevanza nella gestione flessibile del sistema degli ingressi e dei soggiorni è costituito dalla possibilità di **regolarizzare ex post**, attraverso meccanismi ordinari, situazioni di inserimento socio-lavorativo realizzatesi di fatto (vedi capitolo seguente)

## **2. Istituire una forma di regolarizzazione a regime.**

La normativa in tema di immigrazione è caratterizzata dall'elemento base della interdisciplinarietà, da cui derivano complessità e connessioni plurime: l'esperienza accumulata in questi ultimi anni ha posto come valore necessario, stante il non funzionamento della chiamata a distanza per quote e la drammaticità delle situazioni soggettive che la realtà presenta, la necessità di elaborare una forma di regolarizzazione a regime che possa funzionare da "norma di chiusura", come **elemento di flessibilità del sistema**, al fine di legalizzare situazioni che altrimenti troverebbero soluzione solo nell'allontanamento.

Alcuni esempi esistono già nel nostro ordinamento: si vedano a questo proposito le categorie di persone inespellibili di cui all'art.19 T.U., o la fattispecie di cui all'art. 31 c.3 T.U. in tema di minori o gli stranieri irregolarmente soggiornanti che hanno diritto ad ottenere il permesso di soggiorno per motivi familiari (art. 30 T.U.). Lo stesso permesso per "motivi umanitari" di cui all'art. 11 c. 1 lett c) *ter* del d.p.r. 394/99 rappresenta un passo in questo senso, anche se l'interpretazione del tutto riduttiva ne ha limitato drasticamente l'applicazione (riservandola in sostanza ai soli casi di richiedenti asilo la cui domanda sia stata respinta e la Commissione abbia, tuttavia, ritenuto sussistente un diritto alla protezione).

Infine, è evidente che una ipotesi di **regolarizzazione a regime** permetterebbe di limitare sempre più l'istituto della espulsione alle sole ipotesi di provata gravità.

Si indicano i punti caratterizzanti di tale istituto.

- Istituto di carattere generale, con applicazione "ad personam"  
deve poter essere applicato indistintamente, non legato a categorie specifiche di soggetti, anche se devono sussistere determinati presupposti.
- Presupposti.  
Si ritiene che non debbano essere predeterminati in maniera specifica ma solo a titolo esemplificativo, proprio per salvaguardare la flessibilità dell'istituto: inserimento sociale, durata temporale del domicilio di fatto sul territorio, legami familiari, possibilità lavorative, condizioni di salute, precedente titolarità di permesso di soggiorno, ecc.  
Nel caso sussistano le segnalazioni SIS, si deve esplicitare l'obbligo per la PS di attivare gli strumenti previsti dall'art. 25 Conv. Schengen e una Commissione (cfr. p.to seguente) può valutare se nonostante la segnalazione vi siano elementi tali da potere consentire comunque il rilascio del titolo di soggiorno.
- Organismo decisionale.  
Essendo il presupposto una valutazione discrezionale quanto mai delicata, è necessario che l'autorità decisoria abbia caratteri di grande indipendenza. Si ritiene pertanto necessaria la costituzione di una apposita Commissione di composizione mista (Prefettura, Ente Locale, Rappresentanze sindacali e ONG) cui rivolgere apposita istanza motivata, con una procedura che garantisca effettivo contraddittorio. Forme alternative potrebbero essere costituite dalla Commissione precedentemente indicata in relazione al punto 1 pag. 1 o direttamente dal Tribunale in composizione monocratica, che decida a seguito di ricorso presentato secondo la procedura civile della volontaria giurisdizione.
- Conseguenze a seguito dell'applicazione dell'istituto  
La apposita Commissione mista, se ritiene fondata l'istanza, emette provvedimento di accoglimento e dispone il rilascio al soggetto di un permesso di soggiorno che consenta lo svolgimento di attività lavorativa e sia convertibile secondo i principi generali. Analogamente nell'ipotesi alternativa, il Tribunale in composizione monocratica, se ritiene fondato il ricorso, emette decisione di accoglimento, prevedendo il rilascio al soggetto da parte dell'autorità competente del susposto titolo di soggiorno.

### 3. Agevolare il diritto all'unità familiare ed un'effettiva tutela dei minori

**3.1. Maggiore dignità** dovrebbe essere riconosciuta allo status di familiare di straniero regolarmente presente sul territorio, e ciò alla sola condizione della regolarità di uno dei componenti il nucleo familiare. In tal modo, il diritto all'unità familiare sarebbe riconosciuto e riconoscibile in (quasi) parità di trattamento con la famiglia italiana, così rispettando il precetto di cui all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. E' necessario abrogare la norma che impone l'onere di dimostrare un certo reddito aumentato a seconda del numero dei familiari conviventi. La vigente norma, infatti, è irragionevole e discriminatoria.

**3.2.** Occorre semplificare la procedura di ricongiungimento familiare prevedendo che non sia più richiesta ai fini della presentazione della richiesta di nulla-osta l'esibizione della certificazione tradotta, autenticata, legalizzata e validata dal consolato italiano all'estero concernente il legame di parentela; come avveniva prima delle modifiche introdotte dalla legge n. 189/2002, essa potrà essere prodotta direttamente al consolato insieme col nulla-osta ai fini dell'ottenimento del visto di ingresso.

E' necessario prevedere tempi certi di definizione della procedura e di rilascio del visto da parte dei consolati italiani; si può ipotizzare un meccanismo di silenzio-assenso (evitiamo lo scandalo che tutti conosciamo dei tempi e delle vessazioni consolari).

**3.3.** E' necessario **abrogare l'art. 32, co. 1-bis, 1-ter, 1-quater del TU 286/98**, che, ai fini della conversione del permesso di soggiorno del minore, al raggiungimento della maggiore età, prevede requisiti di presenza in Italia (almeno 3 anni) e di assoggettamento a progetti di integrazione sociale (per almeno un biennio) che non solo hanno drasticamente ridotto, nella prassi, l'effettività della tutela garantita ai minori dalle convenzioni internazionali, ma hanno anche avuto e rischiano di avere come effetto l'abbassamento dell'età nella quale i minori migranti entrano in Italia, con tutte le conseguenze connesse (maggiore difficoltà all'accoglienza, maggiori oneri per lo stato sociale, maggiore esposizione a rischi di coinvolgimento nella microcriminalità).

In ogni caso, deve essere sempre consentita la conversione del permesso di soggiorno al minore migrante, al momento del raggiungimento della maggiore età.

### 4. Semplificare il sistema dei permessi di soggiorno e abrogare il contratto di soggiorno.

**4.1.** Decorso un certo numero di anni (un'ipotesi ragionevole potrebbe essere quella di fissare in anni tre tale periodo), il permesso di soggiorno dovrebbe essere totalmente svincolato dalla dimostrazione della capacità reddituale minima, così come dovrebbe essere abbandonato completamente (nel periodo precedente) ogni automatismo tra capacità reddituale e titolarità del permesso di soggiorno (attualmente, tale automatismo è, nella prassi, una delle cause più diffuse di trasformazione della regolarità in irregolarità, anche dopo anni di regolarità di presenza in Italia). In tale prospettiva, il periodo di disoccupazione consentito al titolare di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato dovrebbe essere allungato ad almeno un anno.

In ogni caso, anche dopo il decorso di detto termine non dovrebbe configurarsi alcun automatismo di diniego di rinnovo del titolo di soggiorno, in quanto, se lo straniero dimostra di avere svolto o di svolgere un regolare corso di formazione professionale o di avere avuto o di avere in corso una grave malattia o una gravidanza o una maternità o di avere una concreta proposta di lavoro regolare, deve avere diritto al rilascio del permesso di soggiorno.

La disoccupazione non può mai essere di per sé motivo di revoca o diniego di permesso di soggiorno dopo che lo straniero vive in Italia da 5 anni.

**4.2.** Per rendere meno precaria la condizione dello straniero occorre **ripristinare la durata progressivamente crescente dei permessi di soggiorno** di lungo periodo (lavoro, motivi familiari, asilo): 2 anni la prima volta, 4 anni al rinnovo

**4.3.** Per far cessare la violazione della parità di trattamento retributivo e previdenziale tra lavoratori italiani e stranieri prevista dalla convenzione O.I.L. n. 143/1975, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 158/1981 e semplificare le procedure di accesso al lavoro degli stranieri regolarmente soggiornanti occorre **abrogare l'istituto del contratto di soggiorno** ai fini dell'instaurazione del contratto di lavoro subordinato

con straniero e del rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro (in quest'ultimo caso deve essere sufficiente l'esistenza di un regolare rapporto di lavoro, salvi i casi di disoccupazione consentita).

**4.4.** Infine, il legislatore dovrebbe attribuire la competenza per il rilascio ed il rinnovo dei titoli di soggiorno ai Comuni, fermo restando il potere di controllo della P.S. su alcuni presupposti, ben delineati dal legislatore.

## **5. Abrogare le cause ostative all'ingresso e al soggiorno nel territorio italiano determinate da precedenti condanne penali.**

Rapporto con le condanne penali: deve essere abrogata l'attuale previsione delle condanne per determinate categorie di reati (v. ad es. art. 380 c.p.) quali clausole ostative all'ingresso e al soggiorno; ciò in quanto il connesso rifiuto di ingresso e/o di rilascio o di rinnovo o di revoca del permesso di soggiorno (art. 4 T.U. in combinato disposto con l'art. 5 T.U.) ha portato effetti deleteri proprio perché si basa su di un automatismo rigido, senza alcuna possibilità discrezionale e con rilevanti iniquità sostanziali (nell'ambito dell'art. 380 c.p. vi sono reati di una certa gravità ma altri di minimo disvalore sociale, ad es. tentato furto aggravato, che possono essere normalmente sanzionati anche con una condanna alla sola pena pecuniaria).

**La condanna penale, ovviamente definitiva, non dovrebbe mai essere di per sè causa di non applicazione dell'istituto**, ma occorrerà valutare caso per caso, secondo i parametri, ampiamente elaborati dalla giurisprudenza, della pericolosità sociale. Pertanto al di fuori dei casi in cui si debba eseguire un'espulsione a titolo di misura di sicurezza, senza che sia cessata la pericolosità sociale del condannato, occorre che non debbano comunque essere prese in considerazione le condanne per le quali vi è stata applicazione del beneficio della sospensione condizionale della pena, evidente elemento di valutazione positiva sulla personalità del soggetto, nonché le condanne a pena pecuniaria (anche a titolo di sanzione sostitutiva di pena detentiva), perché indice inequivocabile di minimo disvalore sociale.

Essendo necessaria una valutazione specifica in relazione alla singola posizione, l'istituto deve potersi applicare anche alla situazione di coloro che, detenuti, hanno svolto un percorso positivo di reinserimento, ad es. anche attraverso la partecipazione a progetti di assistenza e integrazione sociale previsti dall'art. 18 T.U. o la fruizione di misure alternative alla detenzione, le quali, anche alla luce della normativa attuale, hanno consentito lo svolgimento di attività lavorativa (ad oggi, tuttavia, questa, paradossalmente, deve interrompersi proprio nel momento in cui termina definitivamente la pena, in quanto interviene invece il provvedimento di allontanamento).

## **6. Riformare il sistema degli allontanamenti per superare i trattenimenti.**

Nella legislazione entrata in vigore nel 1998, come riformata dalla legge n. 189/2002, il trattenimento nei Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza dello straniero espulso o respinto è configurato come un "incidente di esecuzione" dell'accompagnamento immediato alla frontiera, mediante il quale deve eseguirsi il provvedimento di espulsione o il provvedimento di respingimento disposto dal Questore.

Perciò al fine di giungere ad un **realistico ed efficace superamento dei trattenimenti** occorre anzitutto **ri-pensare all'opportunità e alla legittimità dei presupposti e delle modalità dei provvedimenti di respingimento e di espulsione.**

A tale proposito si deve rilevare che da un lato tali provvedimenti di allontanamento, affinché possano essere gestiti in condizioni di umanità e di piena legittimità costituzionale ed internazionale, devono essere comunque intesi come **provvedimenti sostanzialmente eccezionali** e non già come il rimedio ad un fenomeno di ingressi illegali di massa di stranieri derivanti dall'impossibilità di accesso regolare sul territorio nazionale a seguito di un'irrealistica disciplina degli ingressi (in tal senso occorre, si è già detto, sia ampliare gli ingressi regolari per lavoro mediante la reintroduzione degli ingressi per inserimento nel mercato del lavoro che consentano l'incontro diretto tra domanda ed offerta di lavoro, sia dare finalmente completa attuazione al diritto d'asilo secondo ciò che prevedono l'art. 10, comma 3 Cost. e le direttive comunitarie in materia), né come l'esito della precarizzazione della condizione giuridica degli stranieri regolarmente soggiornanti.

**6.1.** Circa i respingimenti e il loro rapporto con le espulsioni **occorre abrogare il respingimento disposto dal Questore (art. 10 TU 286/98)**, che si sovrappone ad un analogo provvedimento amministrativo di espulsione e che oggi consente all'amministrazione della P.S. di scegliere con piena discrezionalità quale provve-

dimento adottare e i relativi effetti. Oggi infatti il provvedimento di respingimento disposto dal questore (nei confronti di chi abbia eluso i controlli di frontiera o sia sorpreso subito dopo o di chi sia stato accolto sul territorio nazionale per necessità di pubblico soccorso al momento del suo ingresso illegale) è eseguito con accompagnamento alla frontiera e consente un'illimitata discrezionalità all'autorità di pubblica sicurezza nell'adozione di un provvedimento limitativo della libertà personale, in **violazione della riserva assoluta di legge e della riserva di giurisdizione previste dall'art. 13 Cost.**, senza che sia possibile allo straniero far verificare di fronte ad un'autorità terza (il giudice) e con l'ausilio di un difensore la sussistenza di eventuali divieti di respingimento o di espulsione, inclusi quelli in materia di persecuzione (il che talvolta conduce a situazioni di respingimento di massa che violano il divieto di *refoulement* e il divieto di espulsioni collettive previsti dalle vigenti convenzioni internazionali: Protocolli n. 4 e n. 7 alla CEDU e art. 33 Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati).

Perciò si deve ritornare ad una disciplina nella quale i respingimenti siano soltanto i respingimenti alla frontiera, cioè quei provvedimenti disposti dalla polizia di frontiera nei confronti degli stranieri presentatisi ai valichi di frontiera che non abbiano i requisiti necessari ai fini dell'ingresso nel territorio nazionale previsti dalle norme internazionali, comunitarie e nazionali, sempre facendo salvi gli ingressi dello straniero che richiede asilo e dei minori non accompagnati e comunque prevedendo un sistema di controllo di detti respingimenti.

**6.2.** Occorre poi che l'ordinamento giuridico italiano dia **piena attuazione art. 1 del Prot. n. 7 della Conv. Eur. Dir. Uomo, ratificato e reso esecutivo con legge 9 aprile 1990, n. 98**, che prevede che uno straniero regolarmente soggiornante nel territorio di uno Stato non ne possa essere espulso (salvo che per motivi di ordine pubblico o di sicurezza nazionale), prima di poter esercitare i diritti a far valere le ragioni che si oppongono alla sua espulsione, a far esaminare il suo caso e a farsi rappresentare a questi fini di fronte all'autorità competente o davanti ad una o più persone indicate da questa autorità.

Ciò comporta la necessità di riformare la disciplina delle espulsioni disposte dal Prefetto nei confronti di straniero già regolarmente soggiornante, cioè nelle ipotesi di revoca o annullamento del permesso di soggiorno, nonché nell'analogo caso del rifiuto di rinnovo del permesso di soggiorno.

Nella vigente disciplina legislativa esse sono disposte dal Prefetto senza che sia data allo straniero alcuna possibilità di essere ascoltato e senza che sia data effettività al suo diritto alla difesa garantito dall'art. 24 Cost., poiché il provvedimento amministrativo di espulsione è configurato come automatico nei casi nei quali il Questore abbia disposto i provvedimenti di revoca o di annullamento del permesso di soggiorno, anch'essi adottati senza che allo straniero sia obbligatoriamente consentita alcuna interlocuzione con l'amministrazione.

Occorre dunque che si preveda, innanzitutto, **un'applicazione rigorosa delle norme della legge sul procedimento amministrativo e sull'azione amministrativa** (legge n. 241/1990, come modificata ed integrata dalla legge n. 15/2005) anche ai procedimenti che precedono l'emanazione dei provvedimenti che riguardano il soggiorno e l'espulsione dello straniero; egli deve essere informato dall'amministrazione degli elementi a suo carico e deve essere invitato a presentarsi entro un termine, breve ma congruo, assistito da un difensore (anche gratuito se non ne dispone), di fronte all'autorità amministrativa competente (il Comune, nell'ipotesi di trasferimento delle competenze o, nel sistema oggi vigente, il Questore, anche coadiuvato – analogamente a ciò che è previsto in Francia - da persone estranee all'amministrazione dello Stato, designate tra i rappresentanti del Consiglio territoriale per l'immigrazione oppure una Commissione analoga a quella prevista per l'allontanamento dei cittadini dell'Unione europea dal testo unico approvato con D.P.R. n. 54/2002). Si tratterebbe a questo punto della stessa Commissione per le altre regolarizzazioni a regime.

**6.3.** E' necessario, inoltre, **unificare la giurisdizione** su tutti i provvedimenti relativi alla condizione giuridica dello straniero, oggi divisa in due giurisdizioni e davanti a tre giudici differenti (rispettivamente il giudice amministrativo, il giudice di pace ed il tribunale ordinario, dotati di poteri e strumenti diversi, il che da un lato rende inefficace e difficoltosa la difesa e dall'altro impedisce allo straniero di ottenere dal giudice il giudizio sull'eventuale ricorso giurisdizionale o, in alternativa, la sospensione dell'efficacia del provvedimento amministrativo impugnato che costituisce il presupposto del provvedimento espulsivo).

Trattandosi di materia che afferisce a diritti soggettivi e/o a diritti fondamentali della persona, la **giurisdizione dovrebbe essere quella ordinaria** e non più quella amministrativa e, più esattamente, occorrerebbe prevedere la giurisdizione esclusiva del giudice ordinario, in particolare del tribunale in composizione monocratica.

**6.4.** Per quanto riguarda i **provvedimenti di revoca, annullamento o diniego di rinnovo dei permessi** di soggiorno, dovrebbe essere prevista una **sospensione ex lege** a seguito della proposizione di ricorso giurisdizionale, con termine fissato per la decisione del giudice; più esattamente occorre prevedere un termine breve dall'adozione del provvedimento per l'eventuale impugnazione (comunque non inferiore a 15 giorni), anche con la previsione della gratuità degli atti del giudizio, e un termine altrettanto breve per la decisione sul ricorso presentato e fino alla decisione del giudice nessuna proposta di espulsione potrebbe essere formulata. Negli altri casi (diniego di rilascio del primo permesso di soggiorno o espulsione non preceduta da richiesta di rilascio del titolo di soggiorno), la sospensione dovrebbe essere valutata dal giudice in via cautelare e tenendo conto anche degli elementi indicati dal ricorrente e delle possibilità di acquisizione di uno status regolare.

**6.5.** I presupposti dei provvedimenti "amministrativi" di espulsione fondati su soggiorni illegali dovrebbero essere riformati in modo da ridurre sensibilmente i numeri complessivi, prevedendo l'introduzione di **3 tipi contestuali di misure alternative all'adozione o, meglio, alla proposta degli stessi provvedimenti espulsivi**:

- a) il rilascio di un altro tipo di permessi di soggiorno a chi non ha più titolo ad ottenere il proprio di cui prima era titolare;
- b) rilascio dei permessi di soggiorno per motivi di protezione sociale ad un ulteriore gruppo di stranieri a rischio di marginalità o di sfruttamento;
- c) ammissione dello straniero che sia disponibile a farsi identificare ad un programma di assistenza economica al "ritorno concordato".

Il provvedimento espulsivo sarebbe così disposto soltanto nei confronti di quegli stranieri per i quali le autorità amministrative e giudiziarie non verificano che risulti *in concreto* possibile applicare nessuna delle precedenti misure.

**6.5.a)** Circa il rilascio di altro tipo di permessi di soggiorno a chi non ha più titolo ad ottenere il proprio di cui prima era titolare occorre applicare fino in fondo l'art. 5, comma 9 T.U. (*"il permesso di soggiorno è rilasciato, rinnovato o convertito entro venti giorni dalla data in cui è stata presentata la domanda, se sussistono i requisiti e le condizioni previsti dallo stesso testo unico e dal suo regolamento di attuazione per il permesso di soggiorno richiesto ovvero, in mancanza di questo, per altro tipo di permesso da rilasciare in applicazione del presente testo unico"*). In tal senso occorre riportare ad almeno 1 anno la durata del permesso di soggiorno consentito allo straniero iscritto nelle liste di collocamento, eliminando comunque ogni automatismo (in proposito si veda meglio il punto 4.1).

Inoltre è necessario che le norme dell'art. 5, commi 5 e 6, e dell'art. 19 T.U. prevedano in modo esplicito la facoltà (attualmente sottoposta ad una eccessiva discrezionalità da parte dell'autorità di pubblica sicurezza), sulla base di idonee certificazioni mediche, di disporre il rilascio di un **permesso di soggiorno per motivi umanitari** nei confronti di quegli stranieri che si trovano in condizioni di inespellibilità di fatto, in quanto affetti da infermità e patologie che, in considerazione della situazione del paese di origine o provenienza nonché della propria condizione sociale, non possono, in caso di rientro, trovare nel paese di destinazione adeguate cure

**6.5. b)** Occorre prevedere la possibilità dell'**estensione del rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale previsto dall'art. 18 T.U.** immigrazione ad altri stranieri che si trovino sul territorio dello Stato in condizione irregolare e che accettino di essere inseriti in un regolare ed approvato progetto di assistenza ed integrazione sociale, non limitando i reati di riferimento a quelli previsti dall'art. 380 c.p.p. o all'art. 3 Legge n. 75/58:

- a) stranieri che hanno svolto attività di prostituzione in condizioni di sfruttamento;
- b) stranieri che hanno svolto precedentemente attività di commercio in condizioni abusive;
- c) giovani stranieri che per un lungo periodo hanno avuto la protezione in quanto minori e che non hanno più legami con il paese di origine e che non svolgano alcuna attività lavorativa;
- d) lavoratori stranieri impiegati in condizioni illegali e di sfruttamento;
- e) persone costrette a svolgere attività di accattonaggio
- f) detenuti stranieri che non siano sottoposti ad espulsione a titolo di misura di sicurezza o di misura alternativa o sostitutiva alla detenzione
- g) stranieri che abbiano svolto attività lavorative alle dipendenze di imprenditori e in condizioni illegali o di schiavitù.

### **6.5 c) Occorre comunque introdurre la sperimentazione di un sistema di "ritorno concordato":**

allo straniero sprovvisto di mezzi di sostentamento e di viaggio e che provenga da Paesi in via di sviluppo, il quale non possa comunque permanere sul territorio è offerta, anche tramite la Questura, l'opzione del "ritorno concordato" che presuppone la piena collaborazione per stabilire la vera identità e per l'ottenimento di un documento di viaggio da parte del Consolato dello Stato di appartenenza. In mancanza di mezzi propri lo Stato paga le spese per il viaggio di ritorno e al momento dell' effettivo rimpatrio il giudice dispone l'annullamento dell'eventuale provvedimento "amministrativo" di espulsione e del suo connesso divieto di rientro. All'arrivo della persona nel paese di origine viene erogata un'assistenza *una tantum* in denaro e offerte di inserimento in un programma di reintegrazione nella comunità di origine. Questo meccanismo è stato ampiamente sperimentato e attuato dall'O.I.M. in convenzione con vari Stati europei di immigrazione, in particolare in Germania, Olanda, Belgio e Spagna. Si può pensare anche al coinvolgimento dei paesi di origine, per esempio nel contesto degli accordi di riammissione.

Tale sistema può risultare vantaggioso per lo straniero: il viaggio di ritorno è volontario senza scorta e senza consegna alle autorità del paese di origine, nei suoi confronti non si applica il divieto del reingresso in Italia o altro Stato dell'Unione Europea e la misura del "ritorno concordato" non viene registrata nel SIS. In alcuni casi si può anche pensare al loro inserimento nelle liste di prenotazione per l'ingresso per motivi di lavoro presso i Consolati italiani.

Un altro vantaggio consiste nel fatto di evitare o ridurre il senso di fallimento o di vergogna che spesso lo straniero espulso sente nei confronti della comunità di appartenenza per il fallimento del progetto migratorio. Il sistema risulterebbe vantaggioso anche per lo Stato: La misura del "ritorno concordato" potrebbe essere molto meno onerosa rispetto alle spese connesse all'espulsione forzata, incluse le spese per il trattenimento in CPT, quelle per la scorta e quelle amministrative. Attraverso il "ritorno concordato" si può ridurre notevolmente la recidività, cioè i consecutivi tentativi di ingresso irregolare della stessa persona.

E' evidente che la norma dovrà anche individuare sanzioni nei confronti degli stranieri che, avendo usufruito della misura del rientro concordato, facciano reingresso irregolare nel territorio nazionale. Questi ultimi non potranno in ogni caso accedere nuovamente a misure alternative all'espulsione, salvo che nel Paese di origine siano sopraggiunte nuove circostanze in base alle quali essi abbiano accesso al diritto d'asilo.

I vantaggi devono essere spiegati dettagliatamente allo straniero preferibilmente da parte di operatori non istituzionali e ciò comporta che, anche tramite convenzioni con enti o istituti di volontariato o ONLUS, vi siano operatori abilitati a valutare anche la possibilità di una permanenza regolare in Italia dello straniero per motivi di protezione sociale o nei casi di divieti di espulsione previsti dall'art. 19 T.U. e permette un approfondimento della storia individuale e familiare del soggetto.

Nel caso auspicato della piena collaborazione del cittadino straniero e sulla base di accordi con i Paesi di origine, si può ottenere la documentazione e organizzare il viaggio di ritorno in tempi veloci che non richiedono il trattenimento.

### **6.6. Più in generale, è necessario riformare la disciplina dell'adozione dei provvedimenti "amministrativi" di espulsione in senso conforme alla riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 Cost.**

Infatti nel vigente sistema ogni provvedimento di espulsione comporta in via ordinaria l'accompagnamento immediato alla frontiera da parte delle forze di polizia, cioè una limitazione della libertà personale assoggettata alle garanzie dell'art. 13 Cost., mentre l'unica eccezione prevista riguarda l'espulsione disposta nei riguardi di straniero che non abbia presentato domanda di rinnovo del permesso di soggiorno entro 60 giorni dalla scadenza.

Poiché la riforma introdotta con la legge n. 189/2002 rende ordinario e non più eccezionale l'allontanamento coattivo, in base all'art. 13 Cost. perde di eccezionalità il provvedimento amministrativo, ancorché sottoposto a successivo controllo giurisdizionale, e dunque occorre **ripristinare la piena riserva di giurisdizione** prevista dall'art. 13, comma 2 Cost., **affidando non più al Prefetto o al Ministro dell'interno bensì al giudice**, seppur su richiesta motivata di costoro, l'adozione dei provvedimenti "amministrativi" di espulsione.

In tale contesto, da un lato occorre prevedere tempi rapidi per la decisione del giudice e la possibilità per lo straniero di essere sentito anche con l'ausilio di un difensore e di un interprete e dall'altro lato potrebbe verificarsi l'esigenza di disporre **misure di vigilanza** per impedire allo straniero nelle more di tale giudizio di rendersi irreperibile al fine di sottrarsi allo svolgimento del procedimento e al successivo accompagnamento alla frontiera.

Sarebbero così da prevedere la facoltà di disporre misure di vigilanza dello straniero diverse dal trattamento in un C.P.T. (quali la sorveglianza speciale della pubblica sicurezza, il soggiorno obbligato presso centri di accoglienza o di cura o presso la propria abitazione o presso l'abitazione di amici, parenti o conoscenti, ecc.).

In ogni caso tempi e modi del procedimento espulsivo di tipo "amministrativo" dovrebbero essere modulati come segue:

1) La richiesta motivata di espulsione del Questore/Prefetto o del Ministro dell'Interno deve essere trasmessa sia al giudice del luogo in cui lo straniero dimora, sia in copia, con annessa traduzione, allo straniero e al suo difensore, da nominarsi anche d'ufficio e comunque difeso gratuitamente, che potrebbero presentare o inviare al giudice controdeduzioni. In ogni caso nelle ipotesi di richiesta di "espulsioni amministrative" per irregolarità dell'ingresso o del soggiorno il Questore deve allegare alla richiesta la documentazione attestante che lo straniero non rientra tra le tipologie ammissibili ai programmi di assistenza o integrazione sociale o tra gli stranieri nei confronti dei quali vige un divieto di espulsione o che comunque lo straniero non ha accettato di essere ammesso ad un programma di "ritorno concordato" o non può più fruirne.

2) Nei casi in cui il Questore che richiede l'espulsione ritenga che vi sia il concreto pericolo che lo straniero di cui si chiede l'espulsione si renda irreperibile il Questore potrebbe disporre in via provvisoria la misura di vigilanza o una delle forme alternative di vigilanza e dovrebbe inviare contestualmente il provvedimento allo straniero, al suo difensore e al giudice entro le successive 48 ore;

3) Il giudice, sentito lo straniero e il suo difensore e il rappresentante dell'amministrazione della P.S. e svolte eventuali indagini, entro 48 ore dal ricevimento della richiesta decide con un'unica ordinanza, nell'ordine:

- a) di convalidare o meno il provvedimento provvisorio di vigilanza;
- b) di ammettere o meno lo straniero che ne faccia richiesta "in extremis" e/o che ne abbia comunque i requisiti ad un permesso di soggiorno per motivi di protezione e sicurezza sociale oppure ad un programma di "ritorno concordato" ed in tal caso di ordinare al Questore di metterlo in contatto immediato con enti siti nel territorio che sono autorizzati a tali scopi; in tali ipotesi la richiesta di espulsione dovrebbe essere sempre respinta;
- c) di adottare o meno il provvedimento di espulsione richiesto, da eseguirsi con accompagnamento immediato alla frontiera, fissando anche, sempre su richiesta del Questore, un eventuale periodo di divieto di rientro nel territorio nazionale (comunque non superiore a 5 anni) in relazione alla sua situazione personale; tuttavia, qualora sussista uno dei motivi ostativi alle espulsioni e non gli sia stato rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, il giudice dovrebbe respingere la richiesta di espulsione ed ordinare al Questore il rilascio di un permesso di soggiorno; in ogni caso il provvedimento di espulsione dovrebbe essere adottato soltanto se lo straniero sia identificato o identificabile con certezza;
- d) di disporre nei confronti dello straniero per il quale il giudice abbia deciso l'espulsione un ulteriore periodo (non superiore a 30 giorni) di vigilanza su richiesta del Questore soltanto nei casi in cui il Questore produca elementi concreti dai quali risulti che mancano documenti di viaggio o vettori disponibili o che è imminente l'identificazione della persona e della sua nazionalità o che occorre acquisire il nulla-osta all'esecuzione dell'espulsione da parte dell'autorità giudiziaria competente per il giudizio nel quale è parte lo straniero; in ogni caso occorre prevedere che se al termine di questo periodo lo stesso nulla-osta è negato o non sono disponibili i documenti di viaggio o il vettore o l'identificazione della persona lo straniero non è raggiunta l'espulsione si intende annullata di diritto e lo straniero deve essere rimesso in libertà e dotato di un titolo di soggiorno.
- e) di disporre l'immediata remissione in libertà dello straniero in ogni altro caso.

**6.7.** In questo riordino generale dei provvedimenti di allontanamento, ciascuno dei quali o sarà disposto se eseguibile concretamente o non sarà neppure disposto fin dall'origine dal giudice, occorre **abrogare l'istituto dell'ordine impartito dal Questore allo straniero espulso di lasciare il territorio nazionale e i connessi reati di inottemperanza al medesimo ordine**, reati che hanno prodotto tanti inutili e controproducenti affollamenti degli istituti penitenziari italiani.

**6.8.** Occorre dare effettiva attuazione alla vigente normativa legislativa (art. 49, comma 2-bis T.U.) che suggerisce all'amministrazione penitenziaria di collegarsi per tempo al Dipartimento della P.S. allorché si debba eseguire l'espulsione disposta dall'autorità giudiziaria nei confronti di un detenuto straniero.

In ogni caso, anche in tali ipotesi deve essere consentito allo straniero espulso di far valere davanti al Magistrato di sorveglianza eventuali cause ostative alla espulsione. Trattandosi, peraltro, di misura di sicurezza deve essere assoggettata alla ordinaria verifica sulla pericolosità sociale (se questa fosse esclusa, verrebbe meno l'espulsione stessa).

**6.9.** Per quanto concerne la ipotesi di **espulsione come sanzione alternativa alla detenzione** di cui all'art 16 c.5 T.U. occorre **escludere l'automatismo** e prevedere pertanto la misura come discrezionale e solo su richiesta della parte.

**6.10.** Occorre **abrogare l'art. 23 del regol. att. del T.U. sull'immigrazione che prevede forme anche coatte di prima assistenza e soccorso in centri di accoglienza anche prima e al di fuori dei trattenimenti nei C.P.T.**, perché viola la riserva di legge prevista in materia di stranieri dall'art. 10, comma 2, Cost., e consente di eludere anche la riserva di giurisdizione sui provvedimenti limitativi della libertà personale e i termini massimi oggi previsti dalla legge per la convalida dei trattenimenti.

**6.11.** Infine, è necessario **abrogare l'art. 3 del DL 144/2005** (conv. in L. 155/2005: misure antiterrorismo) nella parte in cui prevede l'espulsione ministeriale con esecuzione immediata, senza convalida e senza possibilità di sospensione da parte del giudice: la norma è già stata rinviata alla Corte costituzionale, per l'evidente ed inconfutabile illegittimità (violazione dell'art. 13 Cost.). Un analogo provvedimento potrebbe essere ipotizzabile, seppur assai meglio precisato per ciò che riguarda i suoi presupposti, soltanto qualora esso fosse adottabile, seppur su proposta dal Ministro o del Prefetto, soltanto da un giudice, secondo la procedura indicata al punto 6.6.

## **7. Prevedere con legge statale ordinaria l'elettorato degli stranieri regolarmente soggiornanti nelle elezioni comunali**

Senza la necessità di modificare la Costituzione, con la legge ordinaria dello Stato, in considerazione della riserva rinforzata di legge in materia di stranieri prevista dall'art. 10, comma 2 Cost. e delle limitazioni di sovranità consentita dall'art. 11, si può prevedere che:

- 1) sia ritirata la riserva posta dal Governo italiano alla lettera C) della Convenzione europea sulla partecipazione alla vita pubblica, firmata a Strasburgo il 5 febbraio 1992, ratificata e resa esecutiva con legge n. 203/1994,
- 2) gli stranieri titolari di un regolare titolo di soggiorno da almeno 5 anni siano ammessi all'elettorato a livello comunale a parità di condizioni con i cittadini dell'Unione europea (cioè a richiesta e in liste distinte di elettori come è previsto per i cittadini dell'Unione europea dal d.lgs. n. 197/1996, ma senza che sia verificato l'accertamento nel Paese di origine dell'iscrizione in liste elettorali, trattandosi di Paesi spesso non democratici).

## **IN SINTESI I PUNTI DI RIFORMA**

- 1) Prevedere varie e diversificate forme di ingresso in Italia per lavoro, con decretazione di ampi e "aperti" flussi d'ingresso, determinando quote iniziali ma con possibilità comunque di acquisire un permesso di soggiorno se si dimostra di avere un lavoro o un legame familiare in Italia.
- 2) Reintrodurre il sistema degli ingressi per "ricerca nel mercato del lavoro" e varie forme di sponsorizzazione o autosponsorizzazione.
- 3) Introdurre la regolarizzazione a regime, nelle forme indicate.
- 4) Eliminare ogni automatismo che implichi perdita o rifiuto del permesso di soggiorno. Rendere effettiva l'applicazione dell'art. 5, commi 5, 6 e 9, del TU 286/98, consentendo, in tutti i casi di diniego di rilascio o rinnovo o revoca del permesso di soggiorno, il rilascio di un titolo di soggiorno diverso da quello per il quale è stato richiesto, verificando, anche d'ufficio, se vi siano i presupposti effettivi per il suo rilascio, secondo le previsioni del TU. La verifica dovrebbe essere effettiva e non formale, e pertanto deve mirare a valutare tutte

le possibili conversioni dei permessi di soggiorno, qualora ci sia uno dei requisiti previsti dalla legge, anche in deroga, di fatto, alle procedure ordinarie, ma deve anche consentire il rilascio di un permesso di soggiorno qualora sussistano i requisiti sostanziali previsti dalla legge.

**5)** Allungare il periodo di validità del permesso di soggiorno, ciò che escluderebbe il rischio di perderlo in caso di periodi di disoccupazione temporanea a cui facciano seguito periodi di occupazione lavorativa. Introdurre meccanismi di flessibilità nella valutazione dei requisiti per il rilascio e/o il mantenimento del permesso di soggiorno.

**6)** Consentire il rinnovo del permesso di soggiorno anche a chi è stato a lungo disoccupato ma è in grado di dimostrare di avere una concreta attuale possibilità occupazionale.

**7)** Eliminare il contratto di soggiorno, perché discriminatorio, vessatorio e limitante la libertà contrattuale del lavoratore migrante.

**8)** Semplificare il diritto al mantenimento o all'ottenimento dell'unità familiare e garantire effettività di tutela ai minori, anche al momento del raggiungimento della maggiore età.

**9)** Modificare il sistema espulsivo, prevedendo l'allontanamento solo in casi eccezionali e tassativi, e comunque disposto dall'Autorità giudiziaria (su proposta del questore e /o del prefetto), con tempi celeri per la decisione e senza esecuzione prima della decisione del giudice.

Nelle more della decisione giudiziale, lo straniero potrebbe essere ammesso a forme alternative al trattenimento (sorveglianza speciale, soggiorno presso comunità sociali, obbligo di firma, ecc.).

**10)** In ogni caso, l'espulsione immediata non dovrebbe mai essere proposta e/o disposta nei confronti dello straniero che perda (per diniego e/o revoca e/o annullamento) il permesso di soggiorno. A seguito del diniego di permesso di soggiorno, si potrebbe ipotizzare un invito a dimostrare, entro un certo termine, la sussistenza di altri requisiti per il mantenimento del permesso di soggiorno; nel caso non si riuscisse a dimostrare detti requisiti, lo straniero dovrebbe essere invitato a lasciare spontaneamente, in un termine congruo, l'Italia, con previsione di una sorta di "prelazione" per un successivo regolare ingresso.

**11)** Introdurre l'istituto del "ritorno concordato": ovvero sia l'accordo tra migrante espulso e Stato italiano per lasciare spontaneamente l'Italia, prevedendo una sorta di incentivo (economico o di progetto) nel Paese di ritorno.

**12)** Abrogare l'istituto del respingimento disposto dal Questore, in quanto non consente un effettivo controllo giurisdizionale e permette, invece, un'ampia ed incontrollata discrezionalità all'Autorità di P.S.

**13)** Abrogare l'art. 23 del regolamento di att. d.p.r. 394/99, come mod. dal d.p.r. 334/2002, che consente il trattenimento di fatto in Centri di accoglienza (al fine di dare assistenza e soccorso), che si pongono al di fuori dei pur minimi controlli giurisdizionali previsti per il trattenimento nei C.P.T..

**14)** Abrogare tutti i reati collegati alle espulsioni.

**15)** Abrogare tutte le norme che prevedono i CPT.

**16)** Abrogare l'art. 3 del D.L. 144/2005, conv. in L. 155/2005.

**17)** Stabilire la giurisdizione esclusiva del tribunale ordinario per tutti i provvedimenti in materia di ingresso, soggiorno e allontanamento dello straniero, alla stregua di ciò che avviene in materia di diritto all'unità familiare.

**18)** Prevedere con legge ordinaria dello Stato l'elettorato a livello comunale degli stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti da almeno 5 anni a condizioni analoghe a quelle previste per i cittadini dell'Unione europea.