



Ero Straniero

L'umanità che fa bene

Contributo all'esame del disegno di legge n. 591 (*Conversione in legge del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare*) inviato alla Commissione Affari costituzionali del Senato

1. La campagna

[Ero straniero](#) è nata nel 2017, promossa da Radicali Italiani, A Buon Diritto, ActionAid, ASGI, Centro Astalli, Federazione Chiese Evangeliche Italiane (Fcei), Oxfam, CNCA, CILD, Fondazione Casa della carità "Angelo Abriani", ACLI, ARCI e decine di altre organizzazioni, laiche e religiose, impegnate a imporre nel dibattito pubblico il tema della gestione dei flussi e la necessità di modificare la normativa.

I punti principali della proposta di riforma del Testo unico immigrazione individuati dalla campagna partono da due obiettivi di fondo:

- l'introduzione di **nuovi canali di ingresso per lavoro più flessibili e**, da un lato, rispondenti alle esigenze effettive del nostro paese; dall'altro, **facilmente accessibili da lavoratori e lavoratrici dei paesi terzi**, in modo da evitare rischiosissimi viaggi in mare.
- uno **strumento per promuovere la regolarità delle persone straniere già presenti e radicate in Italia** ma rimaste senza documenti, e contrastare così sfruttamento e marginalità sociale.

La campagna ha, quindi, elaborato una **proposta di legge di iniziativa popolare** dal titolo "[Nuove norme per la promozione del regolare permesso di soggiorno e dell'inclusione sociale e lavorativa di cittadini stranieri non comunitari](#)", depositata alla Camera il 27 ottobre 2017 con oltre **90.000 firme raccolte**. Il provvedimento, nella scorsa legislatura, è stato all'esame della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, dove nell'aprile 2019 ha preso avvio un **ciclo di audizioni** con giuristi, rappresentanti del governo, parti sociali e terzo settore, interrottosi con la pandemia, a marzo 2020. Con la nuova legislatura, la pdl popolare ha perso la sua validità ma il **progetto di legge a marzo 2023 è stato ripresentato ed è nuovamente in Commissione affari costituzionali**.

Oltre alla raccolta firme, in questi anni la **campagna ha contribuito attivamente all'analisi delle misure in materia di immigrazione e alla modifica di alcuni dei provvedimenti** proposti da governo e parlamento attraverso proposte di interventi legislativi ed emendamenti, come nel caso del monitoraggio dei pesanti ritardi delle pratiche della regolarizzazione straordinaria del 2020 o degli esiti del decreto flussi del 2022.





Ero Straniero

L'umanità che fa bene

2. L'analisi sul decreto in esame

2.1 Gli interventi sul decreto flussi (artt. 1-2)

Il provvedimento in esame affronta molti dei punti centrali nella nostra attività, a partire dalla gestione degli **ingressi per lavoro attraverso il decreto flussi, cui sono dedicati i primi tre articoli**. Sono interventi che senza dubbio semplificano la procedura di ingresso e puntano, in particolare, a consentire l'impiego in termini rapidi di lavoratori e lavoratrici **al fine di soddisfare le relative esigenze dei datori di lavoro**. **Tuttavia, rimangono una serie di criticità relative al sistema stesso di ingresso vigente, che rimane sostanzialmente inalterato.**

Cosa abbiamo imparato sui decreti flussi dal passato? In seguito al click day per il [decreto flussi 2022](#) sono arrivate **oltre 200mila domande ma erano solo 70.000 le quote previste**, che erano già quasi il doppio rispetto agli anni precedenti. Ciò significa che almeno 200.000 datori di lavoro, nonostante i limiti a determinati settori produttivi, erano disponibili ad assumere **lavoratori e lavoratrici che sarebbero entrati in Italia regolarmente, in sicurezza, con un contratto di lavoro e con tutte le garanzie previste**, trovando una soluzione alla loro richiesta di manodopera in quel momento e per i mesi successivi. Tuttavia, solo una parte di questi è riuscita a farlo. Pensiamo **alle 110mila** domande presentate nei settori dell'autotrasporto merci, dell'edilizia e turistico-alberghiero, a fronte delle 20mila quote fissate dal decreto flussi e a quante imprese edili siano rimaste senza personale (o, peggio, abbiano fatto ricorso al lavoro nero) durante il boom legato al superbonus. O, ancora, le difficoltà di reperire albergatori e ristoratori nella stagione estiva in piena ripresa post Covid.

Di questo parliamo quando sosteniamo che il sistema in vigore non funziona e che è inadeguato a mettere insieme domanda e offerta, in tempi e modi funzionali alle rispettive esigenze. Del resto, lo sostiene con molta forza anche il mondo produttivo italiano che continua a premere per un cambiamento. **Quindi ben vengano l'aumento di quote, la possibilità di procedere con più decreti flussi nel corso dello stesso anno e del triennio di programmazione come intervento tampone per venire incontro alle richieste della nostra economia, ma è ormai evidente che l'interno sistema vada riformato.**

Cosa farà il governo quando il 27 marzo - come si può facilmente prevedere - al click day le domande presentate andranno ben oltre le 82.000 quote previste? È vero che il decreto in esame prevede all'art. 2 che le istanze eccedenti i limiti di un decreto possano essere esaminate nell'ambito degli ulteriori decreti adottati, senza necessità di ripresentare nuovamente la domanda. **Ma quanto tempo sarà necessario ad aprire una**





Ero Straniero

L'umanità che fa bene

nuova finestra? Che risposta diamo agli imprenditori del settore turistico che hanno bisogno da qui a un mese di partire con la stagione estiva e avere personale a sufficienza? O alle decine di migliaia di lavoratori e lavoratrici che hanno a disposizione esclusivamente questa lotteria per poter entrare senza rischi in Italia e lavorare?

2.2 Proposte di modifica

Nella direzione di una effettiva semplificazione delle procedure e di una maggiore flessibilità ed efficacia del meccanismo di incontro tra domanda e offerta vanno le proposte di modifiche al provvedimento in esame che la campagna offre al lavoro di questa commissione, fermo restando l'esigenza di una riforma complessiva e organica del sistema.

Perché non consentire che sia possibile in un qualsiasi momento per un datore di lavoro far arrivare in Italia e assumere un lavoratore o una lavoratrice fornendo tutte le garanzie previste dalla normativa, ma senza la necessità di stabilire un click day? Evitando così, tra l'altro, di sovraccaricare gli uffici coinvolti nella procedura, prefetture e questure in particolare, che sono già perennemente in affanno e sotto organico, ancor di più nel periodo del click day. L'introduzione di un ulteriore canale, come quello dello sponsor - come previsto nella nostra proposta di legge - con la possibilità di supportare l'ingresso di una persona straniera al fine di consentire l'inserimento nel mercato del lavoro, a fronte di una serie di garanzie iniziali, renderebbe realmente flessibile l'ingresso nel nostro Paese, con benefici evidenti per tutti e un maggior coinvolgimento della società nella gestione dei flussi di ingresso per lavoro.

Tornando al decreto flussi, perché continuare a limitare l'assunzione solo a determinati settori produttivi e lasciare fuori, come nell'ultimo provvedimento, il lavoro domestico, se ci sono datori di lavoro e famiglie pronti ad assumere e a garantire stabilità a lavoratori e lavoratrici?

Allo stesso modo, perché limitare la provenienza di lavoratori e lavoratrici a determinati paesi, quando l'obiettivo del sistema "a chiamata" è far entrare in maniera controllata le persone attraverso la garanzia dell'assunzione da parte del datore di lavoro? Quale differenza può fare la nazionalità di chi viene assunto? siamo sicuri dell'efficacia delle campagne mediatiche per scoraggiare le partenze irregolari, di cui all'art. 1 del decreto in esame, quando sappiamo bene che le persone che decidono di partire affidandosi ai trafficanti sono già a conoscenza dei rischi per la loro incolumità ma sono disposti a rischiarla in assenza di vie legali?





Ero Straniero

L'umanità che fa bene

C'è poi un'altra questione da affrontare. Come sappiamo tutti, con la normativa in vigore, **non c'è modo di assumere e mettere in regola una persona che si trova già in Italia ma è senza documenti, perchè magari è entrata con un visto turistico e poi è rimasta nel nostro paese, ha trovato un lavoro ma non ha modo di accedere a un permesso di soggiorno.** Oppure perché, a causa di una disciplina particolarmente stringente, non è riuscita a rinnovare il titolo di soggiorno pur restando sul territorio nazionale. Questa è la storia di decine di migliaia di persone impiegate nel settore domestico o di cura in particolare, che **negli ultimi vent'anni sono state regolarizzate attraverso diverse sanatorie**, l'ultima nel 2020. A riprova che ci sia piena consapevolezza del problema da parte di chi governa, ma che non ci sia la volontà politica di risolverlo alla radice, se non attraverso periodiche sanatorie. **Per queste persone, il decreto flussi è l'unico modo per poter regolarizzare la loro posizione e uscire dal lavoro nero, dalla precarietà e dalla ricattabilità, anche a costo di uscire e rientrare dall'Italia.** Non è un caso che nel giugno 2022, tra gli **interventi di semplificazione del governo Draghi** sul decreto flussi, di cui molti ripresi anche nel decreto oggi in esame, sia stata prevista la **possibilità di far accedere alla procedura e concedere il nulla osta all'assunzione anche a persone già presenti nel nostro Paese e da subito disponibili a lavorare** (v. art. 42, co. 7-8 del decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73). **Crediamo che questa possibilità debba essere sempre assicurata nell'ambito dei decreti flussi e che, quindi, vada inserita nel decreto in oggetto.**

Infine, crediamo sia fondamentale intervenire per **assicurare maggiori tutele a lavoratori e lavoratrici** oggetto della procedura rispetto all'impegno di assunzione da parte dei datori di lavoro. Sempre partendo dall'analisi degli esiti dei decreti flussi precedenti, e in particolare dell'ultimo relativo al 2022, abbiamo osservato che in molti casi, successivamente all'arrivo in Italia, l'assunzione non è andata a buon fine a causa o della sopravvenuta indisponibilità del datore all'assunzione o dell'accertamento della mancanza dei requisiti in capo a quest'ultimo: tutte circostanze che il lavoratore non poteva conoscere prima di entrare in Italia. Il risultato è che **queste persone restano sul territorio nell'incertezza più assoluta e senza un titolo di soggiorno.** Per tale motivo, **è necessario prevedere che nei casi di mancata finalizzazione dell'assunzione per cause imputabili esclusivamente al datore di lavoro, al cittadino straniero sia rilasciato un permesso di soggiorno per attesa occupazione,** che dia la possibilità di trovare un altro impiego e convertirlo in permesso per lavoro.





Ero Straniero

L'umanità che fa bene

2.3 Alcuni aspetti positivi del decreto in esame

Vogliamo sottolineare **alcuni aspetti per noi positivi del decreto**. All'art. 3 viene valorizzata un'altra possibilità di ingresso, già prevista dal Testo Unico Immigrazione (art. 23), che come campagna consideriamo vicina a quanto abbiamo previsto nella pdl di iniziativa popolare elaborata nel 2017 e che riprende alcuni progetti pilota già in piedi da parte del Ministero del lavoro circa la formazione professionale e civico linguistica pre-partenza, finalizzati all'ingresso in Italia per motivi di lavoro o ricongiungimento familiare. **Si prevede, infatti, la possibilità per il lavoratore straniero di venire in Italia a lavorare in seguito alla frequenza di attività di formazione nel paese di origine** organizzate da parte delle associazioni di categoria di un determinato settore produttivo sulla base dei fabbisogni indicati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e, finalmente, al di fuori delle quote relative ai flussi di ingresso. E lo stesso Ministero può promuovere accordi di collaborazione con soggetti pubblici e privati operanti nel campo della formazione e dei servizi per il lavoro nei Paesi di origine. **La nostra pdl prevede esattamente questo tipo di collaborazione, valorizzando l'attività di intermediazione esercitata per favorire e realizzare l'incontro tra la domanda di lavoro delle imprese italiane e l'offerta dei lavoratori stranieri non comunitari**, da parte di soggetti pubblici e privati (università, terzo settore, agenzie per il lavoro, etc), dando l'opportunità alle persone che hanno svolto attività di formazione di ottenere il visto e un permesso di soggiorno per ricerca lavoro per raggiungere il nostro paese ed essere assunti.

Positivo, infine, l'art. 4 che prevede che la durata massima del permesso di soggiorno per lavoro a tempo indeterminato, per lavoro autonomo e per ricongiungimento familiare, venga allungata da due a tre anni al primo rinnovo, soprattutto alla luce dei **problemi cronici di organizzazione e carenza di personale di prefetture e questure che in più occasioni abbiamo denunciato** e che rappresentano per noi **uno dei problemi più gravi nella gestione delle questioni legate all'immigrazione nel nostro paese**. La durata del titolo, tuttavia, conta relativamente se non vengono ridotti i tempi del rilascio, che spesso avviene a ridosso della scadenza del titolo di soggiorno.

Per tale motivo **accogliamo con favore anche gli interventi all'art. 2 del decreto in esame di semplificazione della procedura relativi alla definizione di determinati tempi di risposta degli uffici coinvolti**. Il problema, tuttavia, anche in questo caso va affrontato quanto prima e in maniera definitiva, a cominciare dalla stabilizzazione del **personale interinale** che in questi anni si è occupato di mandare avanti le pratiche della regolarizzazione del 2020 che, drammaticamente, non si è ancora conclusa, come evidenziato dal nostro monitoraggio della misura: **ancora oggi, a tre anni dalla misura**





Ero Straniero

L'umanità che fa bene

straordinaria, decine di migliaia di persone in emersione non hanno ricevuto il loro permesso di soggiorno e non hanno notizie della loro pratica... tali modalità da parte della pubblica amministrazione crediamo siano inaccettabili in un paese come il nostro e che vanno a scapito della stabilizzazione e dell'inclusione di migliaia di persone nella società italiana. La presenza di personale appositamente formato e già nella disponibilità delle amministrazioni andrebbe maggiormente valorizzata, anche a tutela di lavoratori e lavoratrici interinali che necessitano di maggiori garanzie.

2.4 Criticità del decreto in esame

Molte sono le criticità del provvedimento in esame, a cominciare dai **limiti posti all'accesso all'istituto della protezione speciale - e al numero di rinnovi limitato -**, introdotta nel 2020 per evitare l'espulsione e assicurare un titolo di soggiorno a persone a rischio di persecuzione e trattamenti inumani e degradanti in caso di rientro nel paese di origine o per tutelare la vita privata e familiare di quanti, dopo un certo periodo di tempo trascorso nel nostro Paese, qui hanno instaurato legami familiari, sociali e lavorativi. **Le circa 10.000 persone cui è stata riconosciuta questa forma, sono uscite dalla precarietà, sono regolari e possono lavorare nella legalità con tutte le tutele, senza finire nelle maglie dello sfruttamento, del lavoro nero. Perché eliminare di fatto uno strumento possibile di inclusione per persone che già da tempo vivono sul nostro territorio e possono finalmente uscire dalla precarietà?** Considerati i limiti assai stringenti per la conversione in permesso di soggiorno per lavoro e, spesso, anche la difficoltà a trovare un impiego stabile e continuativo per le persone straniere, tale misura rischia seriamente di pregiudicare i diritti di migliaia di persone, relegandole nuovamente a una condizione di irregolarità e, di conseguenza, di sfruttamento e ricattabilità, in totale contraddizione con le esigenze di sicurezza sottolineate dal Governo.

All'art. 9, poi, il comma 3 abroga l'articolo 12, comma 2, del regolamento di attuazione del TU immigrazione (adottato con D.P.R. n. 394/1999), ai sensi del quale, nel caso in cui le autorità rifiutino la domanda di permesso di soggiorno, il questore, in occasione della notificazione del rifiuto, doveva **concedere allo straniero un termine non superiore a quindici giorni lavorativi, per presentarsi al posto di polizia di frontiera indicato e lasciare volontariamente il territorio dello Stato. Si chiede l'abrogazione di tale novella (e pertanto il ritorno alla previsione precedente) in quanto la modifica si pone in contrasto, tra l'altro, con l'art. 1 del protocollo 7 della Carta Europea dei Diritti dell'Uomo ai sensi del quale non può essere disposta l'espulsione di un cittadino straniero precedentemente regolare senza prima avergli concesso un debito termine**





Ero Straniero

L'umanità che fa bene

per chiedere e ottenere tutela giurisdizionale rispetto al provvedimento di rigetto. L'intervento previsto dal decreto, invece, determinerebbe l'immediato susseguirsi al diniego dell'espulsione e ciò priverebbe l'interessato della materiale possibilità di rivolgersi a un legale, di chiedere a un Tribunale l'autorizzazione a rimanere in Italia nelle more del giudizio di impugnazione del rifiuto e, persino, di lasciare in maniera minimamente organizzata l'Italia dopo aver raccolto i propri beni ed essersi accomiato dai propri affetti.

Le **previsioni all'art 10**, poi, **abbattono le tutele nell'affidamento per "l'individuazione, acquisizione o ampliamento dei centri di permanenza"**. Non si comprende, in questo intervento, come possa essere fatto salvo "il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione". Né è comprensibile come si possa giustificare, rimanendo nell'alveo di quanto previsto dalla nostra Costituzione, questa previsione "per esigenza di celerità connesse all'eccezionale afflusso di migranti che caratterizza l'attuale congiuntura". Non c'è nessun eccezionale afflusso, lo dicono i numeri, e chi arriva è, nella grandissima maggioranza dei casi, un richiedente asilo, che andrebbe accolto e non trattenuto in centri volti al rimpatrio, luoghi in cui i diritti fondamentali vengono spesso negati.

Sempre in merito ai centri, **l'articolo 6** introduce l'istituto del **commissariamento in caso di gravi inadempienze dell'ente gestore** per non "compromettere la continuità dei servizi indifferibili per la tutela dei diritti fondamentali, nonché la salvaguardia dei livelli occupazionali". Tale previsione andrebbe messa in connessione con fenomeni ben noti, come le situazioni di quasi monopolio in cui la competente prefettura si affida a tal punto a un gestore da correre il rischio di subirne il condizionamento. Queste le storture che andrebbero affrontate. Al contrario si prevede un intervento "duro" senza considerare che **in questo modo si sottrae trasparenza alla procedura. Tra l'altro non c'è uno standard nelle ispezioni delle prefetture e non sono noti i criteri nell'individuazione del personale deputato al monitoraggio** (che non è comunque un soggetto terzo). In quali casi si procederà al commissariamento? **Di fronte a che tipo di inadempienza?** E inoltre, l'affidamento diretto in che modo può garantire una gestione in grado di tutelare i diritti delle persone?

Una riflessione brevissima, infine, **sull'art. 8**, riportando la posizione, da noi condivisa, di alcuni giuristi. Innanzitutto, **inasprimento delle sanzioni per reati derivanti dal traffico di migranti, come per altri reati, non significa necessariamente maggiore deterrenza**. Chi sono, poi, molto spesso gli scafisti che finiscono nelle nostre carceri lo





Ero Straniero

L'umanità che fa bene

chiarisce bene l'analisi realizzata da Arci Porco Rosso e Alarm Phone: sono, nella grandissima parte dei casi, migranti come gli altri, che per le più varie ragioni si dichiarano disposti ad accettare dai veri trafficanti l'incarico di condurre il barcone in cambio di uno sconto sul costo del viaggio; o sono persone disposte a rischiare la vita (ed il carcere in Italia) pur di guadagnare qualcosa. Ad ogni modo, **per situazioni del genere, sono già previste pene molto alte, da cinque fino a quindici anni di reclusione. Siamo sicuri che inasprirle servirà a fermare le partenze?**

3. Conclusioni

Per concludere, vogliamo riprendere le parole di padre Camillo Ripamonti, presidente del Centro Astalli, tra i promotori della campagna, in un'intervista di qualche giorno fa. **Gli interventi previsti nel decreto del governo sono disorganici, senza regia, senza una visione d'insieme sul tema migratorio:** inasprire le pene, parlare indistintamente di trafficanti e scafisti, fermare i movimenti primari, aumentare i centri per il rimpatrio, restringere il riconoscimento della protezione speciale, rimodulare i decreti flussi senza cambiarne il meccanismo sono **misure disorganiche, inadeguate per gestire un fenomeno complesso che richiede una riforma profonda e strutturale che metta al centro la vita e la dignità delle persone.**

Alla luce di queste considerazioni, invitiamo il Parlamento ad affrontare finalmente il fenomeno migratorio con un approccio adeguato a quanto la realtà complessa del contesto attuale, nazionale e globale, richiede e, ancora una volta, per farlo in maniera seria ed efficace, mettiamo a disposizione le nostre proposte e la nostra esperienza.

