



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori LEPRI, DALLA ZUANNA, BERTUZZI, CALEO, CANTINI, COCIANCICH, COLLINA, CUCCA, CUOMO, DEL BARBA, DI BIAGIO, DI GIORGI, FASIOLO, FATTORINI, FAVERO, ICHINO, MARAN, MARCUCCI, MOSCARDELLI, ORRÙ, PADUA, PAGLIARI, PEZZOPANE, PUPPATO, ROMANO, RUSSO, SANTINI, SCALIA, SUSTA, TONINI, VALDINOSI e ZANONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 FEBBRAIO 2017

Disposizioni in materia di accoglienza e inserimento di cittadini stranieri aventi o non aventi lo *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria e agevolazioni per il rimpatrio volontario ed assistito

ONOREVOLI SENATORI. – Il fenomeno migratorio in Italia, pur avendo acquisito carattere strutturale, sta assumendo tratti profondamente diversi da quelli conosciuti nei due decenni passati. Negli ultimi anni il saldo migratorio con l'estero si è fortemente ridotto, anche a causa della crisi che ha colpito in modo particolare i lavoratori stranieri impegnati nei settori industriali. Se nel quadriennio 2008-2011 il saldo migratorio medio annuo con l'estero è stato positivo per 350 mila unità, nel successivo quadriennio 2012-2015 si è ridotto a circa 150 mila, per calare ancora vistosamente nei primi mesi del 2016. Oltre alla ripresa dei flussi di uscita degli italiani, ciò è dovuto anche alla difficoltà per gli stranieri a trovare un lavoro che dia loro prospettive.

Nell'ultimo triennio si osserva poi un grandissimo incremento degli stranieri che – giunti in Italia con mezzi di fortuna, spesso a rischio della vita – fanno richiesta di protezione internazionale. Questa situazione ha generato una situazione del tutto nuova per l'Italia, ove le migrazioni nel ventennio 1990-2010 si sono, per così dire, autoregolate, con passaggi spesso opachi attraverso condizioni di irregolarità. L'arrivo massiccio dal Mediterraneo di immigrati provenienti dai Paesi africani e asiatici impone di considerare la questione in modo innovativo, da molti punti di vista.

Nel confermare la necessità di ogni sforzo per salvare ogni singola persona che tenti di arrivare in Europa per ragioni di persecuzione, umanitarie o economiche, occorrono anche soluzioni attese da tempo. In particolare, servono interventi per impedire ai trafficanti di partire dai porti africani; accordi di riammissione a fronte di coopera-

zione internazionale, investimenti e aiuti di vario tipo; centri di contenimento, in piccole strutture gestite in modo rispettoso, per consentire l'effettivo rimpatrio di chi ha commesso reati; uno snellimento delle procedure rispetto all'istanza per ottenere lo *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria. Questo disegno di legge non si occupa di tali questioni dirimenti, ma si concentra su altre senza la pretesa di uno sguardo complessivo, intervenendo in modo mirato a integrare il testo unico sull'immigrazione.

Vengono anzitutto definite soluzioni per l'ospitalità dei migranti, in attesa della risposta per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di persona tutelata per motivi umanitari, individuando modelli di accoglienza diffusa, da realizzare anche presso famiglie o enti di terzo settore che non sono specializzate nell'accoglienza di migranti. Si precisano poi le modalità di svolgimento di lavori socialmente utili. È inoltre previsto che i soggetti ospitanti possano garantire per il migrante, qualora sia concesso dalle prefetture, un temporaneo permesso di soggiorno per la ricerca di lavoro. Si avanzano, infine, soluzioni innovative per favorire il rimpatrio volontario assistito, da valorizzare come strumento importante – non marginale come oggi avviene – di gestione dei flussi migratori.

Recentemente si è presa consapevolezza della necessità di «spalmare» l'accoglienza sui diversi territori, come indicato anche in recenti circolari che impongono alle prefetture di operare in tal senso. Tuttavia resta il rischio di concentrazione di molte persone accolte nello stesso posto. Peraltro non è sufficiente, pur se importante, affidarsi al solo rapporto tra prefetture e comuni per la

distribuzione dei richiedenti asilo; alle sole realtà specializzate per l'accoglienza degli immigrati. Occorre un secondo canale, da affiancare e integrare a quelli più tradizionali finora seguiti. Oggi in Italia ci sono quasi centomila realtà di terzo settore definibili come imprese sociali: cooperative sociali, associazioni, fondazioni, IPAB, enti religiosi. Molte hanno strutture di accoglienza: comunità, case di riposo, gruppi appartamento, case per l'emergenza, eccetera. La gran parte ha camere e letti non utilizzati e diverse tra loro potrebbero offrire accoglienza a una o poche persone. Soluzioni simili possono essere realizzate anche da singole famiglie, oltre che da organizzazioni di volontariato, che hanno migliaia di sedi e ampia possibilità di accoglienza. Quindi, accanto e al posto di realtà specializzate nell'accoglienza, che possono restare e operare a condizione che si appoggino a molte piccole strutture, dovrebbero progressivamente crescere forme di accoglienza più diffusa e capillare. Le stesse realtà specializzate potrebbero operare anche nel senso di accordarsi loro stessi con enti di terzo settore o famiglie, dividendosi i compiti, per garantire una micro accoglienza.

L'accoglienza diffusa secondo le modalità proposte avrebbe anche un altro grande e semplice vantaggio: impegnare l'immigrato direttamente in attività utili e non direttamente concorrenziali a quelle di chi lavora. Ad esempio, se una casa di riposo per anziani ospiterà alcuni immigrati, questi potranno far compagnia agli ospiti, o imboccarli: tutte cose che ormai fa solo il volontariato. Tale soluzione di lavoro utile, in attesa della valutazione della richiesta di asilo, si può rivelare una sorta di periodo di prova. Dovranno in questi mesi essere assicurati corsi intensivi di italiano e di educazione civica, anche in questo caso da realizzare di preferenza con modelli diffusi. Nel caso di istanza accolta, dovrebbe essere previsto un successivo periodo di presa in carico da parte dello stesso ente che svolge attività

di accoglienza, per favorire l'inserimento sociale e lavorativo. Il presente disegno di legge propone altresì che anche i richiedenti asilo ospitati da enti specializzati per l'accoglienza dei migranti svolgano attività di pubblica utilità.

Nel caso di istanza rigettata, si prevede che le prefetture possano comunque discrezionalmente valutare la concessione di un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro di durata limitata, purché sotto la tutela dell'ente ospitante. Non vi sarebbe più il rimborso oggi previsto per l'accoglienza e il mantenimento, ma la persona immigrata potrebbe ripagare l'ospitalità «alla pari», continuando a svolgere le mansioni di lavoro utile.

Il modello di accoglienza e inserimento definito nel disegno di legge ha il vantaggio di contare su una pluralità di soggetti orientati a finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Si tratterebbe soprattutto da un lato di stipulare con le maggiori organizzazioni di rappresentanza degli enti di terzo settore convenzioni nazionali, che poi potrebbero essere precisate dalle prefetture a livello locale. Servono anche provvedimenti governativi che consentano una deroga agli *standard* strutturali e gestionali previsti per quei servizi, autorizzata caso per caso dalle prefetture; occorre andare oltre il classico modello della convenzione tipo, per andare verso forme più flessibili di gestione in accreditamento, peraltro meno a rischio di comportamenti opportunistici proprio perché parcellizzate. Un accreditamento possibile anche per le singole famiglie, ovviamente quelle che possono vantare una solida reputazione.

Il presente disegno di legge si propone anche di realizzare un maggior impegno nel rimpatrio assistito volontario. Nel 2015 sono rientrati nei loro Paesi d'origine circa centomila stranieri, ma di questi solo tremila circa sono stati accompagnati con programmi di rimpatrio assistito volontario. C'è motivo di credere che una vera strategia

di rimpatrio assistito volontario, finanziata dirottando parte delle risorse dell'accoglienza, potrebbe arrivare a stanziamenti ben superiori agli attuali, facendo così diventare il rimpatrio volontario una vera e civile alternativa ai rimpatri forzosi o al «lasciar fare» tollerante, e assai costoso dal punto di vista assistenziale, verso quanti non hanno (o non hanno più) un permesso di soggiorno.

Anzitutto il rimpatrio assistito volontario può servire per quanti hanno avuto il diniego alla richiesta di asilo politico. Alcuni tra questi, nel momento in cui si comunica il diniego e avendo rispettato il progetto personalizzato, potrebbero avere l'offerta del biglietto di ritorno aereo in patria e di una cifra limitata, ma tale da farlo tornare in patria con l'onore. È una soluzione semplice e poco costosa. Altro caso è quello di quanti sono in Italia da anni con situazioni di precarietà, o che hanno perso il permesso per motivi di lavoro. Anche qui si tratta di offrire incentivi e sostegno sociale al ritorno. Nel caso di quanti abbiano cumulato un minimo numero di anni di contributi previdenziali, si prevede la possibilità di un riscatto anticipato parziale (in parte percentuale e

con un tetto massimo in cifra assoluta), come già avviene in altri Paesi. Per quanti godono di ammortizzatori sociali si prevede invece di estendere la facoltà, oggi prevista in Italia, di vedersi anticipato l'intero importo di cui si ha diritto nei mesi successivi, nel caso di rimpatrio assistito volontario. Serve anche il potenziamento dei programmi di accompagnamento sociale nel Paese d'origine, soprattutto valorizzando le reti associative di cui l'Italia è ricca.

Gli interventi previsti, in quanto in grado di migliorare l'efficienza e l'efficacia degli interventi, richiedono una riconversione dell'attuale spesa, attraverso una destinazione riservata di una quota percentuale sia del Fondo per i rimpatri, sia dei fondi, nazionali ed europei, già destinati all'accoglienza.

In conclusione, il presente disegno di legge si propone di fornire soluzioni nuove, attualmente mancanti o poco praticate, per garantire un'accoglienza più efficace e controllata delle persone e delle famiglie immigrate, per migliorare la loro integrazione e la percezione del fenomeno da parte dei cittadini italiani, e quindi di gestire con maggiore equilibrio i flussi migratori.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Attività di accoglienza dei richiedenti lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria)

1. L'attività di accoglienza nei confronti dei cittadini stranieri richiedenti lo *status* di rifugiato o lo *status* di protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettere *e*) e *g*), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, di seguito denominati «cittadini stranieri richiedenti», successiva alle misure di prima accoglienza di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, può essere svolta dai seguenti soggetti, di seguito denominati «soggetti che svolgono l'attività di accoglienza»:

a) enti e imprese, non solo del Terzo settore, specializzati in tale attività come previsto da loro statuto;

b) famiglie, in forma singola o associata;

c) enti del Terzo settore di cui all'articolo 1 della legge 6 giugno 2016, n. 106, autorizzati dalle prefetture-uffici territoriali del Governo, ai sensi del comma 4 del presente articolo, ad operare in deroga all'oggetto sociale previsto nel loro statuto, in quanto aventi finalità solidaristiche, civiche e di utilità sociale.

2. L'attività di accoglienza di cui al comma 1 deve essere realizzata in forma diffusa, evitando ogni forma di concentrazione delle persone ospitate, e può essere attuata anche in forma integrata con gestioni miste, secondo le modalità stabilite dal decreto di cui al comma 4. I soggetti di cui al comma 1, lettere *b*) e *c*), che svolgono l'attività di accoglienza ospitano i cittadini

stranieri richiedenti in numero limitato, in misura non superiore a tre per ogni struttura di accoglienza, salvo casi motivati o in cui il nucleo familiare accolto sia più numeroso. Il programma di accoglienza deve essere basato su un progetto personalizzato, definito con le prefetture-uffici territoriali del Governo.

3. Il Ministero dell'interno può stipulare convenzioni nazionali con le reti associative di secondo livello di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *p*), della legge 6 giugno 2016, n. 106, in quanto autorizzate ad operare in rappresentanza degli enti del Terzo settore di cui al comma 1, lettera *c*), del presente articolo. In sede di attuazione delle convenzioni, in conformità alla valutazione del singolo caso, le prefetture-uffici territoriali del Governo possono precisare le modalità di realizzazione delle stesse.

4. Con decreto del Ministro dell'interno, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i criteri per l'autorizzazione al funzionamento dei soggetti che svolgono l'attività di accoglienza, sulla base di requisiti strutturali e gestionali minimi, nonché per l'attuazione delle disposizioni di cui al comma 2; per la valutazione dei requisiti di reputazione delle famiglie autorizzate a svolgere attività di accoglienza; per la formazione e la tenuta di albi, nazionali e regionali, distinti per le tre tipologie di soggetti che svolgono l'attività di accoglienza; per l'attività di controllo costante sul rispetto degli *standard* previsti dallo stesso decreto; per l'attribuzione e la ripartizione dei fondi previsti a copertura dei costi di accoglienza, distinti tra le diverse attività da svolgere; per il coinvolgimento dei comuni ai fini del presente articolo.

Art. 2.

(Lavori di utilità sociale)

1. I soggetti che svolgono l'attività di accoglienza propongono ai cittadini stranieri richiedenti, fino all'esito delle domande di protezione internazionale e in quanto accolti ai sensi dell'articolo 1, lo svolgimento di lavori di utilità sociale, senza alcuna forma retributiva o previdenziale, diretta o indiretta, salva la copertura delle spese assicurative sui rischi di infortunio. I medesimi soggetti garantiscono lo svolgimento dei suddetti lavori utilizzando parte delle risorse loro riconosciute, sulla base di elementi precisati dai progetti personalizzati di cui all'articolo 1, comma 2.

2. Gli enti del Terzo settore di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c), propongono ai cittadini stranieri richiedenti di essere impegnati direttamente nell'ambito delle loro attività.

3. Le prefetture-uffici territoriali del Governo operano e vigilano affinché ai cittadini stranieri richiedenti siano proposti lavori di utilità sociale, d'intesa con i comuni e gli enti del Terzo settore e affinché i campi d'impiego non sostituiscano, in alcun modo, lavori svolti normalmente da lavoratori retribuiti, pubblici o privati.

4. Con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 1, comma 4, sono altresì definiti i criteri per l'organizzazione dei lavori di utilità sociale, per l'autorizzazione dei relativi programmi e delle relative forme di controllo.

Art. 3.

(Inserimento sociale e lavorativo)

1. In caso di accoglimento della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato o dello *status* di protezione sussidiaria, i soggetti che svolgono l'attività di accoglienza

possono continuare a svolgerla, per un periodo non superiore a sei mesi e comunque definito dalle prefetture-uffici territoriali del Governo, al fine di favorire l'inserimento sociale e lavorativo dei rifugiati e dei titolari dello *status* di protezione sussidiaria.

2. In caso di mancato accoglimento della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato o dello *status* di protezione sussidiaria, i soggetti che svolgono l'attività di accoglienza, qualora siano stati rispettati i progetti personalizzati di cui all'articolo 1, comma 2, e in particolare lo svolgimento di lavori di utilità sociale, possono proporre alle prefetture-uffici territoriali del Governo di continuare ad assicurare, senza oneri per lo Stato, l'attività di accoglienza, svolgendo il ruolo di garanti, assicurando ai soggetti accolti alloggio e copertura dei costi per il sostentamento, nonché potendo fruire senza oneri dell'impegno della persona ospitata in lavori di utilità sociale.

3. Nei casi di cui al comma 2, le prefetture-uffici territoriali del Governo possono decidere, caso per caso e previa domanda, di rilasciare al cittadino straniero un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro della durata di sei mesi, non rinnovabile salvo eccezioni motivate.

4. Possono svolgere il ruolo di garanti di cui al comma 2 i soggetti aventi i requisiti patrimoniali e organizzativi stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le prefetture-uffici territoriali del Governo provvedono alla formazione e alla tenuta di un elenco degli enti ammessi a svolgere il ruolo di garanti.

Art. 4.

*(Agevolazioni per il rimpatrio
volontario e assistito)*

1. Al fine di agevolare i programmi di rimpatrio volontario ed assistito di cui all'articolo 14-ter del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, le prefetture-uffici territoriali del Governo, oltre ai servizi previsti dagli stessi programmi, possono proporre ai cittadini stranieri non aventi il riconoscimento dello *status* di rifugiato o dello *status* di protezione sussidiaria, qualora siano stati rispettati i progetti personalizzati di cui all'articolo 1, comma 2, della presente legge e in particolare lo svolgimento di lavori di utilità sociale, anche una dote forfettaria in denaro fino a euro 3.000, comprensiva degli oneri per il viaggio di ritorno, salvo accordi diversi con i Paesi d'origine. Il beneficio esclude la possibilità di rientro in Italia, a pena dell'immediato rimpatrio coatto.

2. I lavoratori cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea fruitori di ammortizzatori sociali, ammessi ai programmi di rimpatrio volontario ed assistito di cui all'articolo 14-ter del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, possono richiedere la liquidazione anticipata dell'importo complessivo del trattamento che spetta loro e che non è stato ancora in tutto o in parte erogato, a titolo di incentivo per un'attività lavorativa autonoma o subordinata nel Paese d'origine. L'importo spettante viene erogato in distinte rate, con l'avvio e l'avanzamento della stessa attività e successivamente al ritorno nel Paese d'origine. Tale facoltà è consentita a fronte del divieto, nei successivi cinque anni, di svolgere in Italia attività lavorative o imprenditoriali.

3. Al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 14-*ter*, comma 7, lettera a), sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, in misura non inferiore, comunque, al 5 per cento delle risorse disponibili del Fondo stesso;».

b) all'articolo 22, comma 13, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «I suddetti lavoratori extracomunitari, compresi quelli che hanno titolo alla pensione di vecchiaia con il sistema retributivo o misto, in caso di rimpatrio hanno inoltre la facoltà di richiedere, e ottenere successivamente al ritorno nel Paese di origine, la liquidazione anticipata di parte dei contributi versati in loro favore presso forme di previdenza obbligatoria, in misura non superiore a un terzo del totale e comunque per un importo non superiore a euro 5.000. Tale facoltà è consentita qualora siano stati versati almeno cinque anni di contribuzione piena e a fronte del divieto, nei successivi cinque anni, di svolgere in Italia attività lavorative o imprenditoriali».

4. Al finanziamento dei programmi di rimpatrio assistito di cui all'articolo 14-*ter*, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, si provvede anche destinando parte del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo di cui all'articolo 1-*septies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, nonché parte delle risorse europee destinate al settore dell'immigrazione e dell'asilo, nel limite del 5 per cento delle risorse medesime.

5. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'interno, da emanare entro novanta

giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i criteri e le modalità di attuazione dei commi 1, 2, 3, lettera *b*), e 4.

Art. 5.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati nel limite massimo di 125 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017, si provvede a valere sul Fondo rimpatri di cui all'articolo 14-*bis* del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, ai sensi dell'articolo 14-*ter*, comma 7, lettera *b*), del medesimo testo unico, come modificato dall'articolo 4, comma 3, lettera *b*), della presente legge, su quota parte del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo di cui all'articolo 1-*septies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, ai sensi dell'articolo 4, comma 4, della presente legge, nonché sulle risorse europee destinate al settore dell'immigrazione e dell'asilo.

