

Commento allo schema di disegno di legge recante “modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) ed al decreto legge 30 dicembre 1989, n.416, convertito dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39.

Articolo 1

La disposizione prevede al comma 2° un incentivo (in forma di detrazioni fiscali per iniziative “umanitarie”) alla “collaborazione” da parte dei Paesi di maggiore emigrazione verso l’Italia (incentivi sono già previsti, ad esempio all’art. 3 T.U.).

In realtà, si vorrebbe orientare la cooperazione internazionale verso i soli Stati che “favoriscono l’attuazione di politiche di effettivo contrasto nei confronti dello sfruttamento criminale dell’immigrazione clandestina”: più che una forma di incentivo sembra trattarsi di sanzione, che potrebbe colpire e quindi penalizzare proprio i Paesi a più forte emigrazione, causando l’aumento e non il controllo dei flussi migratori.

La disposizione era priva di copertura finanziaria. Nel testo presentato in Parlamento è detto che si farà fronte “con le maggiori entrate connesse alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro degli immigrati derivanti dalla presente legge”. Quali ?

Articolo 2

Viene istituito un comitato interministeriale per il coordinamento e il monitoraggio delle disposizioni del presente decreto (applicazione delle norme sull’immigrazione), in cui ruolo di preminenza sembra essere attribuito al Ministero dell’interno (immigrazione vista soprattutto come problema di ordine pubblico ?).

Articolo 3

Sostituisce l’art. 3, comma 4°, T.U.

Si stabilisce il termine del 31.12 di ogni anno per la definizione delle quote di stranieri da ammettere in Italia (non per la pubblicazione del relativo decreto del Pres. Consiglio).

Se il Governo non provvede, non si applica in modo automatico il limite previsto per l’anno precedente, ma il Pres. Consiglio, senza alcuna consultazione, né controllo, può fissare con D.P.C.M. le quote “nel limite delle quote stabilite per l’anno precedente” (cioè non può superarle, ma potrebbe diminuirle...).

E se il D.P.C.M. non viene emesso ?

Articolo 4

Modifica l'art. 5 T.U in materia di permesso di soggiorno.

La modifica prevista al 1° comma è francamente incomprensibile.

Il 2° comma non cambia nulla.

Per quanto riguarda 3° e 4° comma, la durata dei permessi di soggiorno non cambia rispetto alle regole vigenti: max 9 mesi, 1 anno o 2 anni a seconda che si tratti di 1 o più contratti di lavoro stagionale, di lavoro a tempo determinato, ovvero di lavoro a tempo indeterminato.

La proposta della commissione delle comunità europee n° 386 dell'11.7.2001 di direttiva del Consiglio (che prevede l'adeguamento della normativa degli Stati membri entro l'1.1.2004) lascia ampia libertà agli Stati membri, non stabilendo un limite minimo di durata del permesso di soggiorno. L'art. 7, infatti, prevede solo che il permesso sia rilasciato per un "periodo iniziale **non superiore** a 3 anni".

La previsione del ddl Bossi-Fini (così come quella - del tutto identica - della normativa precedente) è quindi in linea con la normativa europea, pur prevedendo una durata ben inferiore al tetto massimo di 3 anni.

Tornando al ddl Bossi-Fini, vincola il rilascio del permesso per lavoro alla previa stipulazione del "**contratto di soggiorno**" (vedi anche l'articolo seguente del ddl). Nella sostanza si riduce la possibilità del permesso di soggiorno per motivi di lavoro al caso oggi previsto dall'art. 22 T.U. di firma del contratto di lavoro subordinato prima dell'ingresso in Italia (così come era già previsto nella normativa precedente al T.U. del 1998, che ha prodotto clandestinità e necessità di procedere ciclicamente a sanatorie).

Neppure la proposta di direttiva n° 386/01 impone regole diverse, dal momento che contempla solo la **possibilità** per gli Stati membri di prevedere la conversione in permesso di lavoro di altri tipi di permesso di soggiorno (ad esempio per turismo o per ricerca di lavoro), ma non impone l'adozione di un simile sistema accanto a quello "normale" che prevede la previa stipulazione di un contratto di lavoro.

Per quanto riguarda il lavoro subordinato a termine stagionale, la proposta governativa prevede un permesso pluriennale, ma stabilisce che "**il permesso è revocato immediatamente in caso di abuso**".

Ovviamente non si capisce - non a caso - cosa si voglia dire: quali sono gli "abusi" che danno luogo a revoca ? chi decide ?

Sembra si voglia attribuire una discrezionalità senza limiti alle questure, contro i cui "abusi" sarà difficile ricorrere (vedi le disposizioni relative a espulsioni e ricorsi).

Tale discrezionalità, in mancanza di criteri legali, potrebbe ritenersi in contrasto con l'art. 10, 2° comma, Cost., che prevede la riserva di legge circa la condizione giuridica dello straniero.

Anche per il lavoro autonomo, così come per i ricongiungimenti familiari, la durata massima del permesso di soggiorno non cambia (2 anni).

La modifica dell'art. 5, 4° comma, T.U. anticipa il termine per la richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno, da effettuarsi 90 giorni prima della scadenza del permesso biennale per lavoro subordinato a tempo indeterminato (in caso di permesso per lavoro a tempo determinato il termine è di 60 giorni prima della scadenza; 30 giorni nei casi residui).

Questo significa, in connessione con la disposizione che prevede che il lavoratore che perda il posto di lavoro possa rimanere iscritto alle liste di collocamento per un periodo non superiore a 6 mesi (art. 22, comma 11°, T.U., come modificato dall'art. 15 del ddl), che in realtà, in caso di licenziamento prossimo alla scadenza del permesso, il tempo effettivo per trovare lavoro potrebbe essere molto inferiore ai 6 mesi !

C'è da dire che la citata proposta di direttiva n° 386/01 non prevede condizioni migliori: "Lo stato di disoccupazione non può di per sé costituire un motivo sufficiente per la revoca del permesso di soggiorno, **a meno che il periodo di disoccupazione non ecceda 3 mesi nell'arco di 12 mesi per coloro che abbiano svolto attività di lavoro subordinato per un periodo inferiore a 2 anni... 6 mesi nell'arco di 12 mesi per coloro che abbiano svolto attività di lavoro subordinato per un periodo pari o superiore a 2 anni**" (ergo, dopo 3/6 mesi di disoccupazione il permesso potrà essere revocato).

Non dissimile neppure la previsione dell'art. 49 della Convenzione Onu sui diritti dei lavoratori migranti (la convenzione non entrerà in vigore sino a quando non verrà ratificata da almeno 20 Stati membri - allo stato pare non sia stata ratificata da alcuno - ma è interessante perché aiuta a chiarire alcune tendenze di fondo della normativa internazionale).

Il fatto è che quanto più è stretto il legame fra permesso di soggiorno e contratto di lavoro, tanto meno potere contrattuale avrà il lavoratore straniero, che in caso di perdita del posto di lavoro rischierà di essere licenziato... dall'Italia. Con buona pace di tutte le vuote enunciazioni di principio sul riconoscimento dei diritti sindacali, etc.

Il ddl Bossi-Fini modifica anche la durata del rinnovo del permesso di soggiorno, che non potrà più essere doppia di quella iniziale, ma al massimo di durata pari.

Un'altra modifica è relativa alla competenza a rilasciare il rinnovo, attribuita al questore non più del luogo di dimora, ma di residenza.

Viene infine introdotta una disposizione penale che sanziona con pena della reclusione da 1 a 6 anni la redazione o contraffazione di documenti di ingresso e di certificazioni che consentano il rilascio di documenti di ingresso.

Articolo 5

Disciplina il contratto di soggiorno con il quale il datore di lavoro ottiene poi l'autorizzazione per l'**assunzione dall'estero** dello straniero (salvo il caso di straniero già in Italia per motivi di studio, disciplinato dall'articolo seguente del ddl).

Si tratta, più o meno, delle modalità già previste dall'art. 22 T.U. per il caso di assunzione dall'estero del lavoratore extracomunitario.

L'innovazione sostanziale è costituita dal fatto che il datore di lavoro, oltre a garantire la sistemazione alloggiativa, deve impegnarsi a pagare le spese di rientro del lavoratore nel Paese di provenienza.

Ciò costituisce un'ulteriore remora all'assunzione di lavoratori extracomunitari, con un aggravio di costi e rischi per datori di lavoro (si pensi agli artigiani o al lavoro domestico) che già dovrebbero assumere lo straniero senza averlo mai visto in precedenza...

Cosa succede poi in caso di perdita del posto di lavoro, visto che il lavoratore ha diritto (per quanto in tempi strettissimi) di cercare un altro posto ? La garanzia dovrà essere fornita anche dal nuovo datore di lavoro ?

La disposizione va letta in consonanza con l'abrogazione dell'art. 23 T.U. che prevedeva l'ingresso per inserimento nel mercato del lavoro, prima cioè della stipula di qualsiasi contratto proprio con la finalità di cercare lavoro.

Secondo la relazione governativa al testo "La linea guida del provvedimento è quella di giustificare l'ingresso e la permanenza sul territorio nazionale dello straniero per soggiorni duraturi solo in relazione all'effettivo svolgimento di un'attività **sicura e lecita**, di carattere temporaneo o di elevata durata", attività sicura che, con l'introduzione di sempre nuove forme di flessibilizzazione del rapporto di lavoro e la riforma della normativa sui contratti a termine, sembra per la verità ormai preclusa anche ai cittadini...

In pratica si vuole tornare ad un sistema bloccato, in cui la possibilità di ingresso è limitata alla chiamata dall'estero, sistema che già prima del 1998 ha prodotto clandestinità (v. sanatorie del 1987, 1990, 1995 e 1998).

La sostanziale impossibilità di entrare regolarmente (quale datore di lavoro artigiano chiama dall'estero un lavoratore che non conosce ? quale famiglia assume una colf senza averla mai vista ?) non può che determinare un incremento degli ingressi clandestini, con ciò che comporta in termini di costi per i migranti, marginalizzazione, spinta verso la criminalità, etc.

Articolo 6

La norma consente la stipula del contratto di soggiorno, con conversione del permesso in permesso di lavoro, allo straniero già in Italia per motivi di studio e formazione.

Anche in questo caso però, anche se lo straniero è evidentemente già regolarmente soggiornante ed è già prevista la verifica sui mezzi di sussistenza e

sull'esistenza di alloggio idoneo, il datore di lavoro dovrà garantire il costo del rientro al Paese di provenienza.

Articolo 7

Viene reintrodotta la sanzione pecuniaria da 300.000 a 2.000.000 per l'inosservanza dell'obbligo di comunicazione di cui all'art. 7 T.U.: bisogna dare comunicazione scritta entro 48 ore all'autorità di P.S. dell'ospitalità concessa allo straniero, anche se parente, della sua assunzione, etc.

La sanzione era già prevista dall'art. 147 T.U.L.P.S. ed era stata precedentemente abrogata.

Articolo 8

Per il rilascio della carta di soggiorno non basteranno più 5 anni di soggiorno regolare, ma ce ne vorranno 6.

Nella relazione si dice che il periodo è "più congruo per poter giudicare il complessivo inserimento dello straniero", che già sulla base delle regole in vigore deve dimostrare l'esistenza di mezzi, alloggio, etc.

In realtà si vuole solo rendere più difficoltoso l'accesso alla carta.

La proposta di direttiva sui soggiorni di lunga durata (n° 127/2001) prevede il termine di 5 anni di "soggiorno legale ed ininterrotto" per l'ottenimento della carta di soggiorno e l'adeguamento dei Paesi membri dovrebbe avvenire entro il 31.12.2003.

Regola analoga è prevista dalla convenzione dell'Ufficio Internazionale del Lavoro del 1997.

Sembra quindi un'operazione di pura "immagine" verso l'elettorato dei partiti governativi, destinata a durare al massimo per un paio d'anni.

Resta da dire che in 5 paesi membri dell'U.E. viene riconosciuto ai residenti di lungo periodo il diritto di votare e di essere eletti alle elezioni comunali.

Verificare se in altri Paesi europei i 6 anni siano il presupposto per l'ottenimento della cittadinanza.

Articolo 9

Assegna il coordinamento dei controlli sulle frontiere al Ministero dell'interno, con formulazione non dissimile da quella già prevista dall'art. 11, 3° comma, T.U..

Articolo 10

L'art. 12 T.U. già prevede il reato di favoreggiamento all'ingresso degli stranieri nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni di cui allo stesso T.U.

Il 3° comma prevede quali circostanze aggravanti (con significativi aumenti di pena) i casi in cui: vi sia fine di lucro / il fatto sia commesso da 3 o più persone in concorso fra loro / vi sia utilizzazione di servizi di trasporto internazionale o documenti contraffatti / l'ingresso riguardi 5 o più persone / l'ingresso venga favorito allo scopo di reclutare persone da destinare alla prostituzione o minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento.

La nuova disposizione trasforma le circostanze aggravanti in autonome figure di reato, con la sola eccezione del caso di favoreggiamento all'ingresso di minori da impiegare in attività illecite (comportamento che non costituendo più circostanza aggravante verrebbe a seguito della riforma punito con la pena di minore entità prevista per il reato base di favoreggiamento all'ingresso degli stranieri).

Viene infine stabilito un potere di fermo e ispezione da parte delle navi italiane in servizio di polizia nei confronti di navi che si abbia "fondato motivo di ritenere che sia adibita o coinvolta in trasporto illecito di migranti".

Tali poteri potranno essere esercitati anche da navi militari fuori dalle acque territoriali "nei limiti consentiti dalla legge, dal diritto internazionale o da accordi" (enunciazione del tutto pleonastica, visto che, nei limiti della legge, delle convenzioni e del diritto internazionale, un tale potere potrebbe essere esercitato anche oggi...).

Articolo 11

Mentre non cambiano i motivi per disporre l'espulsione amministrativa (ingresso irregolare, mancata richiesta nel termine di 8 giorni del permesso, revoca o scadenza del permesso, etc.), vengono modificati radicalmente le modalità per l'esecuzione dell'espulsione, le conseguenze in caso d'inottemperanza del divieto di reingresso e il rito in caso di ricorso avverso l'espulsione.

L'espulsione - oggi effettuata mediante intimazione e solo in determinati casi con accompagnamento alla frontiera - è sempre disposta con decreto immediatamente esecutivo e dovrebbe sempre essere eseguita con immediato accompagnamento coatto alla frontiera (in caso di impossibilità a procedere all'immediata espulsione scatta il trattenimento presso il centro di permanenza).

L'impugnazione del provvedimento non ha efficacia sospensiva.

L'unico caso in cui è ancora prevista la sola intimazione a lasciare il territorio entro 15 giorni senza accompagnamento coatto è quello di trattenimento nel territorio dello Stato quando il permesso di soggiorno è scaduto da oltre 60 giorni senza che ne sia stato chiesto il rinnovo. Anche in tal caso però il prefetto può chiedere al questore che venga effettuato l'accompagnamento immediato se "rilevi il concreto pericolo che lo straniero si sottragga all'esecuzione del provvedimento".

La generalizzazione dell'esecuzione immediata del provvedimento di espulsione ed accompagnamento (che peraltro dovrebbe rimanere solo sulla carta, per l'evidente impossibilità di attuazione), disposto con sommaria procedura

amministrativa, viola palesemente l'art. 13 Cost. che riserva agli atti motivati dell'autorità giudiziaria ogni misura limitativa della libertà personale.

Già la **sentenza della Corte Cost. n° 105/2001** ha chiarito che l'accompagnamento coatto alla frontiera "inerisce alla materia regolata dall'art. 13 Cost., in quanto presenta quel carattere di immediata coercizione che qualifica, per costante giurisprudenza costituzionale, le restrizioni della libertà personale".

Mi sembra che la disposizione contrasti anche con l'art. 10, 2° comma, Cost. e con l'art. 1 prot. N° 7 Convenzione europea dei diritti dell'uomo 22.11.1984 (ratificata con l. 9.4.1990 n° 98) che sancisce il diritto degli stranieri già regolarmente soggiornanti ad un termine per potersi difendere contro l'espulsione prima che questa sia eseguita.

Stranieri già regolarmente soggiornanti, infatti, non possono intendersi solo quelli che non hanno chiesto il rinnovo: si pensi, ad esempio, ai casi di revoca o annullamento del permesso, della mancata richiesta del permesso negli 8 giorni per causa di forza maggiore, etc.

Anche la convenzione Onu sui diritti dei migranti del 1990 (come detto, non ancora in vigore) prevede all'art. 22, 4° comma, il diritto dello straniero ad impugnare il provvedimento di espulsione ed alla sospensione della stessa espulsione in attesa della decisione.

Di fatto quindi la riforma della disciplina dell'espulsione amministrativa serve soprattutto a cancellare la possibilità di ricorrere in modo effettivo contro l'espulsione (diritto sancito anche dall'art. 4 della direttiva n° 40/2001, che non può risolversi in una vuota enunciazione di principio).

L'esecuzione dell'espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera si riflette necessariamente, infatti, anche sul rito.

Non potendo ricorrere avverso il decreto di espulsione prima della sua esecuzione (salvo il caso indicato al punto precedente, se non vi è accompagnamento immediato), l'impugnazione deve essere proposta al Tribunale entro 60 giorni dalla data del provvedimento di espulsione **e non dalla sua comunicazione** (con violazione del diritto di difesa: art. 10, 2° comma, e 24 Cost.), anche tramite l'autorità consolare italiana nel Paese di destinazione, che ne cura l'inoltro.

Il Tribunale dovrebbe poi decidere entro 20 giorni dal deposito del ricorso.

E' palese la compressione grave della possibilità di ricorrere contro le espulsioni: è molto difficile, infatti, che uno straniero forzatamente rimpatriato possa proporre ricorso all'ambasciata italiana.

Per di più, dal punto di vista pratico, data la concreta impossibilità di provvedere all'accompagnamento alla frontiera di tutti gli espulsi ed al rimpatrio immediato, si assisterà al sorgere di sempre nuovi centri di permanenza (ma nel provvedimento si afferma che dalle nuove disposizioni non deriverà alcun onere economico per lo Stato...).

Tornando al progetto di riforma, il divieto di reingresso in caso di espulsione, ora di 5 anni, è esteso a 10 anni, senza alcuna distinzione fra diversi motivi di espulsione.

In caso di violazione di questo divieto è previsto l'arresto in flagranza, il giudizio con rito direttissimo e la reclusione da sei mesi ad un anno (era da 2 a 6 mesi). Se l'espulsione è stata disposta a seguito di nullaosta del giudice penale all'esecuzione, la pena è quella della reclusione da un anno a quattro anni!

Modificata radicalmente anche la parte relativa alla espulsione disposta nei confronti dello straniero sottoposto a procedimento penale (per qualsiasi reato): in tal caso il questore prima di eseguire l'espulsione richiede il nulla-osta al giudice penale che lo deve concedere, salvo si proceda per reati gravissimi, ovvero nel caso sussistano inderogabili esigenze processuali (era così anche prima), ma ora specificatamente limitate alla valutazione di responsabilità di persone concorrenti nel reato o indagate per reati connessi o ancora nell'interesse della persona offesa.

In nulla-osta si intende concesso se il giudice non provvede entro 15 giorni (silenzio-assenso); nel frattempo lo straniero sta in un centro di permanenza...

E' bene precisare che si tratta di persona sottoposta a procedimento penale e non ancora condannata, neppure in 1° grado... di fatto si utilizza l'espulsione per non effettuare il processo (il giudice dopo l'espulsione pronunzia il non luogo a procedere) ed irrogando una pena alternativa senza giudizio...

La direttiva del Consiglio n° 40/2001 prevede la possibilità di allontanamento dello straniero (anche regolarmente soggiornante) dallo Stato in caso di "condanna per reato punibile con pena privativa della libertà di almeno 1 anno", ovvero di "esistenza di seri motivi per ritenere che il cittadino di un paese terzo abbia commesso fatti punibili gravi o esistenza di indizi concreti che intende commettere fatti di tale natura nel territorio di uno Stato membro", con regola non certo garantista (quando i motivi per ritenere che sia stato compiuto un reato potranno ritenersi "seri" ? basteranno indizi ?).

Articolo 12

Viene raddoppiato a 60 giorni il termine massimo per il trattenimento in un centro di permanenza temporanea per lo straniero espulso o respinto alla frontiera.

Non sono state, invece, modificate né le modalità concrete del trattenimento né le motivazioni per le quali può essere disposto dal questore lo stesso: necessità di procedere al soccorso dello straniero; acquisizione dei documenti necessari per il rimpatrio; mancanza di un vettore o di altro mezzo idoneo immediatamente disponibile per le operazioni di rimpatrio; necessità di accertamenti supplementari sull'identità o la nazionalità dell'espulso. In generale, pertanto, il trattenimento continua ad essere previsto per tutti quei casi in cui sia materialmente impossibile procedere all'immediata espulsione dello straniero.

Viene introdotta una sanzione penale, accompagnata da un ulteriore provvedimento di espulsione coattivo, per lo straniero che non abbia abbandonato il territorio italiano al termine del trattenimento nei cpt.

In caso, infatti, che non vi sia stata l'espulsione nel termine massimo del 60 giorno, il questore intima allo straniero di lasciare entro 5 giorni il territorio dello Stato: in caso di inottemperanza di tale obbligo è previsto l'arresto in flagranza, il giudizio direttissimo e la pena della reclusione da sei mesi ad un anno.

E' prevista la pena da un anno a quattro anni di reclusione in carcere, invece, nel caso in cui lo straniero continui a trattenersi nel territorio italiano senza giustificato motivo o vi faccia rientro violando il divieto di reingresso previsto dall'articolo precedente.

La previsione di sanzioni penali, introdotte sia per assicurare un'opinione pubblica particolarmente sensibile alla presunta pericolosità sociale degli stranieri immigrati sia come ulteriore strumento di "dissuasione" per chi intenda emigrare in Italia, ha come effetto immediato ed inutilmente vessatorio la possibile circuitazione dello straniero espulso dal trattenimento nei centri di permanenza temporanea alla detenzione carceraria.

La concreta difficoltà, sul piano pratico, di provvedere al materiale rimpatrio dello straniero trattenuto (è noto come, già ora, vi siano casi di stranieri che subiscono più periodi di trattenimento nei centri di permanenza temporanea in violazione, altresì, del generale principio del *ne bis in idem*) contribuirà, altresì, ad affollare un sistema penitenziario già al collasso.

Non solo, come già osservato per ciò che concerne l'art. 11 del ddl Bossi-Fini, data la concreta impossibilità di provvedere all'accompagnamento alla frontiera di tutti gli espulsi e ad un loro immediato rimpatrio, si assisterà al sorgere di sempre nuovi centri di permanenza (ma il terzo comma dell'art. 26 del provvedimento afferma espressamente che dalle nuove disposizioni non deriverà alcun onere economico per lo Stato...).

Queste due considerazioni di carattere pratico denotano il contenuto puramente ideologico dell'introduzione della generale esecutività immediata dei provvedimenti amministrativi di espulsione.

Articolo 13

Non vi è alcuna modifica sostanziale del precedente art. 16 del t.u. per ciò che concerne l'espulsione come misura sostitutiva della detenzione in carcere per lo straniero clandestino che debba essere condannato a pene di lieve entità.

Lo stesso vale in caso il giudice debba applicazione la pena su richiesta (il c.d. patteggiamento).

L'unica novità è rappresentata dalla possibilità di utilizzare l'espulsione come misura alternativa alla detenzione, disposta con decreto motivato dal magistrato

di sorveglianza nei confronti dello straniero che debba scontare una pena detentiva, anche residua, di non più di due anni.

Naturalmente, anche in questo caso, l'espulsione dello straniero è eseguita con accompagnamento coattivo alla frontiera.

Articolo 14

Non viene modificato nella sostanza il sistema di determinazione dei flussi di ingresso, unica possibilità d'ingresso regolare prevista per i cittadini stranieri in Italia, che rappresentano così un elemento di continuità con la legislazione anteriore e, più in generale, denotano la chiara impronta mercantilistica delle politiche migratorie italiane e comunitarie che considerano l'immigrazione unicamente in funzione del nostro mercato del lavoro.

Ciò contribuisce a svelare la reale funzione del controllo dei flussi di ingresso, cioè la limitazione degli ingressi sulla base delle effettive esigenze del sistema produttivo, affiancato da una politica di sostanziale "dosaggio centellinato" dei diritti di cittadinanza, che costringe di fatto gli immigrati ad accettare qualsiasi forma di integrazione economica a qualsiasi condizione di lavoro, purché possa offrire qualche prospettiva di inclusione sociale e sia sufficiente, seppur nel breve periodo, ad evitare l'espulsione.

Ma i flussi di ingresso contribuiscono, e sono funzionali, anche alla costituzione di una sorta di esercito industriale di riserva interno alla produzione, non più costituito dalla presenza di lavoratori disoccupati ma piuttosto da lavoratori flessibili tra i quali gli stranieri clandestini o regolari ricoprono, per la loro ricattabilità, un ruolo di primo piano.

Vi sono due novità: l'introduzione di una quota riservata di ingressi anche per i lavoratori di origine italiana residenti in uno Stato non comunitario; ed una formale implementazione del ruolo e delle richieste di lavoratori delle regioni, province e comuni nella determinazione dei flussi d'ingresso suddetti.

Tale suddivisione territoriale della richiesta di lavoratori stranieri, però, ove dovesse preludere ad una territorializzazione del permesso/contratto di lavoro, potrebbe risultare limitativa del diritto costituzionalmente garantito alla libera circolazione ed al soggiorno nelle diverse zone del territorio nazionale (art. 16 Cost.).

Articolo 15

Sostituisce l'art. 22 del T.U. e deve essere necessariamente letto congiuntamente alle disposizioni previste dagli artt. 4 (permesso di soggiorno) e 5 (contratto di soggiorno per lavoro subordinato) del presente provvedimento.

Il ddl Bossi-Fini prevede come unica modalità di ingresso per lavoro subordinato un istituto ed una procedura simile alla chiamata nominativa dello straniero da parte di un datore di lavoro italiano, già disciplinata dall'art. 22 T.U., che impone

la stipulazione di un contratto di lavoro subordinato tra datore di lavoro e lavoratore.

Per l'espletamento di tutte le procedure burocratiche relative all'assunzione di un lavoratore straniero a tempo determinato o a tempo indeterminato è istituito, presso le singole prefetture quali uffici territoriali del Governo (esautorando, così, l'ufficio provinciale del lavoro) uno sportello unico per l'immigrazione.

Quest'ultimo sportello è competente a rilasciare, sentito il questore, il nullaosta al lavoro su richiesta del datore di lavoro.

Stante la portata generale della disposizione lo sportello unico dovrebbe avere competenza anche per tutti i lavoratori già presenti in Italia.

Procedura: il datore di lavoro richiedente deve presentare di **1)** richiesta di **nulla osta** (prima di "**autorizzazione al lavoro**"), **2)** documentazione alloggio (già prevista), **3)** proposta di contratto di soggiorno (già prevista come "contratto di lavoro"), comprensiva dell'impegno a sostenere le spese di rimpatrio, mai prevista in precedenza (esisteva sino al '96 un contributo del 0,5 % a carico lavoratore, poi abrogato) tranne che per le assunzioni tramite sponsor (situazione diversa mancando un reddito certo).

Dovrà poi comunicare "ogni variazione" relativa al rapporto (e quindi non solo assunzione e licenziamento, ma anche, ad es. su orario, sede di lavoro, livello etc: la sanzione per inottemperanza è 1 a 5 mil.)

Il quarto comma di tale articolo ripristina l'abrogata verifica preventiva dell'indisponibilità di altri lavoratori italiani o comunitari già iscritti nelle liste di collocamento a ricoprire il posto di lavoro richiesto. Tale verifica potrà essere effettuata su tutto il territorio nazionale senza alcun limite se non un termine di 20 giorni, decorso il quale con un meccanismo di silenzio-assenso si potrà procedere al rilascio di un nulla-osta al lavoro.

Meccanismo analogo era già previsto dall'art. 8, comma 3°, l. 943/'86 in mancanza di direttive annuali sui flussi e, di fatto, aveva permesso l'ingresso regolare in Italia (solo) di domestici e lavoratori con caratteristiche particolari.

La concessione del nulla osta da parte dell'Ufficio resta quindi subordinata alla mancata comunicazione da parte della D.P.L. competente per territorio di disponibilità da parte di lavoratori italiani e comunitari.

Il nulla osta ha validità 6 mesi (idem prima l'autorizzazione al lavoro).

Seguono controlli consolari e, finalmente, rilascio del visto d'ingresso.

Lo straniero munito finalmente di visto dovrà, entro otto giorni dall'ingresso effettivo in Italia, recarsi presso lo sportello unico che ha rilasciato il nullaosta a firmare il relativo contratto di soggiorno.

La preferenza ai lavoratori italiani (o meglio: comunitari) è in sintonia con la proposta di direttiva n° 386/01, che sancisce espressamente il principio secondo cui "un posto di lavoro può essere occupato da un lavoratore extracomunitario soltanto dopo un'attenta valutazione del mercato interno", quindi solo "se il posto non può essere occupato da un cittadino dell'unione" (art. 6).

In realtà una norma siffatta sarebbe incostituzionale per violazione dell'art 3 Cost. nella parte in cui esclude gli extracomunitari regolarmente soggiornanti

iscritti alle liste , nonchè dello stesso art. 3 del T.U. e dell'art. 10 Conv. OIL 143/75 ratificata con l. 116/'81.

Più in generale, la proposta di direttiva non prevede l'obbligo di accollo delle spese di rimpatrio per il datore di lavoro, mentre prevede, in misura ancora più stringente, l'obbligo datoriale di comunicazione delle variazioni relative al rapporto di lavoro, alcune delle quali dovranno essere anche approvate dalla P.A. (art.9).

E' altresì prevista la limitazione del permesso ad alcuni lavori o campi di attività e possono essere anche previste limitazioni di carattere geografico, con conseguente limitazione del diritto di libera circolazione anche interno.

Tornando all'art. 15 ddl Bossi-Fini, il comma 11° prevede che, in caso di perdita del posto di lavoro anche per dimissione del lavoratore straniero, non vi è revoca del permesso. Quest'ultimo verrà, però, revocato in caso il lavoratore straniero non trovi un nuovo posto di lavoro nel periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e comunque, in un periodo non inferiore a sei mesi.

Come già osservato, questa disposizione è pienamente conforme all'orientamento comunitario (la citata proposta di direttiva n° 386/01 prevede che "Lo stato di disoccupazione non può di per sé costituire un motivo sufficiente per la revoca del permesso di soggiorno, a meno che il periodo di disoccupazione non ecceda 3 mesi nell'arco di 12 mesi per coloro che abbiano svolto attività di lavoro subordinato per un periodo inferiore a 2 anni... 6 mesi nell'arco di 12 mesi per coloro che abbiano svolto attività di lavoro subordinato per un periodo pari o superiore a 2 anni") ed alla previsione dell'art. 49 della Convenzione Onu sui diritti dei lavoratori migranti.

Viene, infine, inasprita la sanzione penale per il datore di lavoro che impieghi alle proprie dipendenze un lavoratore straniero privo di permesso di soggiorno in corso di validità.

In sintesi: l'introduzione del *contratto di soggiorno* non determina solo una modifica terminologica del *vecchio* contratto di lavoro, ma è indicativa della situazione di maggiore precarietà dello straniero, la cui permanenza - con tutto ciò che ne consegue in termini di integrazione - è più strettamente legata al mantenimento del posto di lavoro (spesso legato anche all'abitazione).

In tal senso la riduzione del periodo di iscrizione alle liste di collocamento, unitamente all'anticipo del termine per la richiesta di rinnovo (v. nuovo art. 5 comma 4) determinerà sicuramente un aumento della clandestinità " di ritorno", anche per lavoratori regolarmente presenti in Italia - anche con famiglia - da lungo tempo.

Altri problemi applicativi:

- così come oggi avviene per le autorizzazioni al lavoro non accolte, si deve presumere che le domande di nulla-osta non accolte per esistenza di lavoratori italiani "interessati", decadranno anche se il relativo contratto non verrà poi concluso (esito negativo probabile in quanto si tratta di parti contraenti che nemmeno si conoscono), con conseguente necessità di presentare altra domanda e fare ripartire tutto l'iter (aumento di costi e perdita di tempo che le aziende certo

non ameranno preferendo ricorrere al più economico e celere mercato clandestino).

Non si capisce la sorte della garanzia del rientro in Italia: se cessa con la fine del rapporto di lavoro, viene meno nel momento in cui potrebbe astrattamente essere utile; se permane anche dopo sarebbe penalizzante per l'ex datore di lavoro, non sussistendo un obbligo siffatto per il datore che assume lo straniero dalle liste di collocamento italiano (in negativo v. art. 2), che, peraltro, se esistente si porrebbe in contrasto con l'art. 10 della normativa OIL 143/75 creando un'evidente disparità di trattamento.

Articolo 16

Viene abrogato l'istituto della chiamata in garanzia (c.d. sponsor) introdotto dalla Turco - Napolitano. L'eliminazione della figura della sponsorizzazione riduce ulteriormente le possibilità di un ingresso regolare in Italia, favorendo così l'immigrazione clandestina.

La motivazione adottata nella relazione introduttiva del ddl Bossi-Fini per la quale la soppressione di tale istituto sarebbe collegata al fatto che esso “nella sua attuazione non ha raggiunto l'obiettivo di favorire l'ingresso nella realtà lavorativa dei lavoratori stranieri”, risulta essere debole soprattutto se si ha riguardo al numero elevatissimo di richieste (di gran lunga superiore alla quota prevista nei decreti flussi) avanzato nel biennio 2000-2001.

In sostituzione, viene introdotto un titolo di prelazione futuro ed incerto (soprattutto perché demandato alla fonte regolamentare) per l'ingresso in Italia per lavoro (subordinato o autonomo) per quei cittadini stranieri che abbiano seguito dei corsi di formazione professionali nei Paesi di origine organizzati da aziende o onlus, di difficile attuazione soprattutto perché disciplinato da fonti regolamentari ancora da predisporre.

Non si capisce, poi, in quali Paesi verranno svolti questi corsi di formazione.

Il timore è, che come già osservato per la disposizione sulla cooperazione prevista dall'art. 1 del provvedimento, in realtà, si preferisca orientare la cooperazione verso i soli Stati che “favoriscono l'attuazione di politiche di effettivo contrasto nei confronti dello sfruttamento criminale dell'immigrazione clandestina” e che, di fatto, si finisca solo per finanziare associazioni “amiche”.

Articolo 17

Sostituisce completamente l'art. 24 del T.U. Turco - Napolitano.

Non vi sono modifiche sostanziali alla precedente disciplina dell'ingresso per lavoro stagionale (anche la durata del permesso è pressoché la stessa).

Unica novità è rappresentata dalla sostituzione dell'ufficio provinciale del lavoro con lo sportello unico per l'immigrazione (presso la prefettura) quale organo presso cui i datori di lavoro interessati devono fare la relativa richiesta nominativa, adeguando così tale istituto ai medesimi criteri previsti per gli ingressi per lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato.

Anche per il lavoro stagionale è prevista la verifica preventiva dell'indisponibilità di altri lavoratori italiani o comunitari già iscritti nelle liste di collocamento a ricoprire il posto di lavoro richiesto.

La proposta di direttiva comunitaria n° 386/01 prevede un termine massimo di durata di 6 mesi, la possibilità di deposito di cauzione per il rientro a carico di datore di lavoro o del richiedente e la possibilità di concedere un unico permesso "pluriennale" per lavoro stagionale (art 12).

Articolo 18

Le disposizioni del T.U. che disciplinano l'ingresso per lavoro autonomo non sono state modificate nella sostanza.

L'unica novità, di carattere repressivo, è costituita dalla previsione della revoca del permesso, con conseguente espulsione con accompagnamento coattivo alla frontiera, in caso di condanna con provvedimento irrevocabile per reati quali: la violazione della normativa sui diritti d'autore e sulla contraffazione, alterazione di marchi.

Il testo di legge non precisa se si tratti di una misura di sicurezza, di una pena accessoria alla condanna definitiva oppure se debba essere disposta con un provvedimento di natura amministrativa, con conseguente violazione dell'art. 13 Cost. che riserva agli atti motivati dell'autorità giudiziaria ogni misura limitativa della libertà personale.

Questa disposizione è pienamente in linea con il principio della doppia pena (sanzione penale accompagnata dal provvedimento di espulsione) che caratterizza la legislazione italiana sugli stranieri.

Tutta la disciplina dovrà per altro essere rivista con l'entrata in vigore della (pessima) direttiva 386/'01, sicuramente più restrittiva rispetto alla normativa oggi in vigore quanto ai requisiti per ottenere tale permesso di soggiorno (v. artt. 17/23).

Art. 19 attività sportive

Viene prevista la fissazione di un limite massimo di permessi per sportivi professionisti, da determinarsi mediante decreto ministeriale su proposta del CONI.

Art. 20 ricongiungimenti familiari

Viene vietato il ricongiungimento 1) ai genitori a carico in presenza di altro figlio che provveda al loro sostentamento nel paese di origine e 2) ai parenti entro il 3° grado (ad es. fratelli e nipoti) inabili al lavoro

Norma che non tiene conto dell'emananda direttiva europea in materia (n° 624/2000), che dovrebbe entrare in vigore entro il 31.12.2002.

Per altro gli ascendenti sarebbero esclusi anche sulla base della suddetta direttiva europea, mentre per i parenti, la direttiva 624 l'ammette solo per i figli maggiorenni a carico ed inabili al lavoro.

Si prevede che lo sportello Unico c/o la Prefettura possa decidere anche sulla base di "accertamenti presso la Questura".

La norma è di ardua interpretazione, ma non sembra promettere nulla di buono.

Art. 21

Viene abrogata la **facoltà** (non c'era alcun dovere) del sindaco di disporre l'alloggiamento di stranieri non regolarmente soggiornanti presso centri di accoglienza "**quando vengano individuate situazioni di emergenza**".

Disposizione che contrasta, prima ancora che con i più elementari principi giuridici (ad esempio, lo stato di necessità) con principi di umanità.

Art. 23

Si prevede la revoca del permesso di soggiorno per coniugi cittadini italiani nel caso sia accertato "**che al matrimonio non sia seguita l'effettiva convivenza**", tranne in caso di prole.

Norma di difficile applicazione non essendo in alcun modo specificato come, da parte di chi e per quanto tempo dovrebbe essere fatto tale accertamento, per quanto tempo dovrebbe durare la convivenza, se deve essere continua o meno etc.

Si dubita della legittimità della norma alla luce dell'autonomia della famiglia riconosciuta ex art. 29 Cost.

Per altro, permanendo il matrimonio, tale coniuge da un lato non potrebbe essere espulso (art. 19 comma 2° lett. c), dall'altro dopo 3 anni (art. 5 l. 91/92) acquista la cittadinanza, tranne il non mantenimento "legale" degli effetti del matrimonio.