

**A.S.G.I.**  
**ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE**

**OSSERVAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE DELEGA AL GOVERNO  
PER LA MODIFICA DELLA DISCIPLINA DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE  
NORME SULLA CONDIZIONE DELLO STRANIERO**  
*nel testo presentato alla Camera dei Deputati il 30 luglio 2007*  
*(A. C. 2976)*

*26 ottobre 2007*

**1.**

**Esercizio della delega legislativa**

**1.1.**

Lo strumento prescelto dal Governo, cioè una legge delega da attuarsi entro 1 anno, è inopportuno sotto molti profili. Si potrebbe certamente ritenere che un ddl di delega legislativa di riforma del T.U. sull'immigrazione potrebbe consentire di aggirare meglio le difficoltà derivanti dall'esigua maggioranza parlamentare di cui il Governo dispone soprattutto al Senato della Repubblica. Tuttavia una delega legislativa appare del tutto controproducente in materia di condizione giuridica dello straniero, materia sulla quale l'art. 10, comma 2 cost. prevede una riserva di legge. Infatti è ovvio che qualsiasi disegno di legge delega, dopo un esame parlamentare che comunque non sarà certo facile e breve, finirà per rinviare ulteriormente (di un ulteriore anno) l'effettiva entrata in vigore delle norme di riforma e per limitarsi all'enunciazione di criteri e principi direttivi lasciando notevole discrezionalità al Governo di attuarle come meglio ritiene e contro eventuali scelte non condivisibili ben poco potrà influire neppure un eventuale parere delle commissioni parlamentari, che nel ddl non è stato delineato come vincolante, per evitare di incorrere in analoghi infortuni numerici.

Il risultato è perciò quello di un ddl che prevede un insieme di norme di per sé **piuttosto vaghe**, che talvolta rinviando ulteriormente il tempo delle scelte politicamente più spinose lasciando **ampi spazi di discrezionalità** all'autorità amministrativa.

Vi sono infine significative lacune su diversi aspetti della normativa vigente che necessitano di modifiche ulteriori oltre a quelle indicate nel ddl.

Si propone pertanto di:

- 1) rivedere, accorpare e **ridurre tutti i termini per l'esercizio delle deleghe legislative**, anche per dare fin da subito maggior certezza del diritto, sia per aumentare e migliorare le forme di partecipazione all'elaborazione finale dei decreti legislativi da parte delle autonomie territoriali e degli organi consultivi del Governo. In particolare i termini per l'esercizio della delega ad adottare decreti legislativi integrativi e correttivi indicati nel comma 3 dovrebbero essere ridotti da 24 mesi a 12 mesi.
- 2) **Riformulare in modo più preciso e vincolante** i principi e i criteri direttivi del disegno di legge delega in modo da rendere inequivoco il loro contenuto
- 3) Introdurre alcune **previsioni normative** non previste nel disegno di legge delega del

Governo che si ritiene siano di importanza cruciale al fine di dare concretezza ed **efficacia** ai principi innovatori contenuti nel ddl stesso.

## 2.

**Osservazioni circa i criteri e principi direttivi contenuti nella lett. “a) promuovere l’immigrazione regolare, favorendo l’incontro tra domanda e offerta di lavoro di cittadini stranieri”**

L’obiettivo indicato appare senz’altro condivisibile anche al fine di ridurre l’immigrazione clandestina e di abrogare alcune norme vigenti di dubbia legittimità costituzionale ed internazionale. Tuttavia il testo della lett. a) è poi concretizzato con criteri e principi direttivi che appaiono opinabili sotto diversi profili. I punti 1, 2), 3), 4), 6), 7) appaiono privi di una sostanziale capacità modificativa della legislazione vigente o perché riproducono con minime modifiche il sistema già vigente o perché addirittura prevedono di introdurre nell’ordinamento giuridico istituti che sostanzialmente in realtà già sono vigenti. I punti 9) e 11) relativi al ripristino del sistema degli ingressi per inserimento nel mercato del lavoro (sponsorizzazione e autosponsorizzazione), hanno un contenuto troppo vago che dovrebbe essere meglio precisato ed integrato.

### 2.1.

Nello specifico circa il punto 3) *“la previsione che, in relazione a necessità emergenti del mondo del lavoro, in occasione dell’adeguamento annuale delle quote, da adottare con procedura semplificata e accelerata, la quota stabilita per lavoro subordinato e autonomo possa essere superata, in presenza di un numero di richieste di nulla osta eccedenti la stessa quota, prevedendo la possibilità di introdurre un diverso tetto numerico sulla base del monitoraggio semestrale del numero di nulla osta al lavoro”* si osserva che appare un criterio di modifica che in sostanza è poco innovativo perché si limita a precisare quali sono i criteri in base ai quali il Presidente del Consiglio dei Ministri può emanare durante l’anno ulteriori decreti, facoltà già oggi prevista dalla legislazione vigente (art. 3, comma 4 T.U.) e di questa facoltà i Governi si sono più volte avvalsi dal 2002 ad oggi. Il criterio è comunque delineato nel ddl in modo oscuro ed ambiguo, perché non si comprende come dovrebbe funzionare il nuovo sistema. Al fine di dare concretezza e certezza alla norma si propone di prevedere che:

1. In relazione alle domande di ingresso non accolte perché in sovrannumero rispetto alla quota fissata con il Decreto, va data certezza di diritto al datore di lavoro che presenta richiesta di autorizzazione all’ingresso, come pure al lavoratore che presenti richiesta di ingresso per auto sponsorizzazione precisando che **va data priorità** alle domande non accolte a causa dell’esaurimento della quota inizialmente programmata.
2. la semplificazione delle procedure nell’adozione del nuovo decreto per l’adeguamento annuale delle quote non deve escludere l’Esecutivo **dall’obbligo di chiedere il parere delle Regioni e della Conferenza Unificata**, poiché le Regioni hanno competenza costituzionalmente garantita sulle materie della tutela del lavoro e dei servizi sociali ed assistenziali.

### 2.2.

Circa il punto 4) “*Previsione di opportune azioni di sviluppo dei canali per l’incontro della domanda e dell’offerta nel settore del lavoro domestico e di assistenza alla persona e la promozione di specifiche azioni formative e di riconoscimento delle professionalità pregresse*” si osserva che il ddl sembra insistere su un’ipotetica possibilità di incontro a distanza tra domanda e offerta di lavoro, basata sul presupposto che sia ragionevole da parte di un datore di lavoro assumere regolarmente una persona quando si trova ancora nel suo paese, senza averla ne vista ne conosciuta. Anche questa possibilità è già prevista dalla normativa vigente (art. 23 T.U., come modificato dalla legge n. 189/2002), ma è noto che ai datori di lavoro non interessa questo tipo di assunzione a distanza. Per il resto l’accesso alla formazione professionale e i riconoscimenti dei titoli lavorativi pregressi sono istituti già previsti dal T.U., sicchè non si comprende quale sarebbe l’innovazione sostanziale che il ddl vorrebbe introdurre.

In ogni caso la disposizione prevede elementi (“*opportune azioni*”, “*canali*”, “*specifiche azioni*”) che sono troppo vaghe ed ambigue per costituire un sufficiente “principio e criterio direttivo” ai sensi dell’art. 76 Cost.

### 2.3.

Analogo ragionamento sussiste per i punti 5), 6), 7), che istituiscono all’estero liste di stranieri da candidare a lavorare in Italia occorre ricordare che la diffusione ampia e generalizzata di tali liste appare opinabile sotto molti profili. L’iscrizione in liste di prenotazione si è dimostrata assolutamente inutile ai fini dell’incontro domanda-offerta, stante la scarsa rilevanza delle informazioni che un datore di lavoro può acquisire, in mancanza di un incontro diretto con il lavoratore, dall’esame di una lista.

L’iscrizione in un’anagrafe nominativa delle richieste di ingresso andrebbe riformulata prevedendo una sua utilità nei soli casi in cui venga utilizzata per stabilire una graduatoria da utilizzare nel caso di **numero di richieste inferiori rispetto alla quota programmata**. In quest’ottica l’iscrizione alla anagrafe nominativa risulterebbe facoltativa da parte dei lavoratori che intendono fare ingresso per autosponsorizzazione, sponsorizzazione “istituzionale” con richiesta numerica e chiamata numerica da parte di datore di lavoro; risulta evidente infatti come non abbia senso l’iscrizione in liste per lo straniero che chiedi l’ingresso per sponsorizzazione individuale (con richiesta nominativa) o per chiamata nominativa da parte di datore di lavoro.

### 2.4.

Di particolare significato innovativo appaiono i punti 9) e 11) che mirano a reintrodurre nell’ordinamento italiano gli ingressi per inserimento nel mercato del lavoro, sia nella forma della sponsorizzazione da parte di enti pubblici o di singoli privati, sia nella forma dell’autosponsorizzazione da parte del potenziale migrante.

In ogni caso è condivisibile l’introduzione di queste due nuove forme che si affiancano alla chiamata nominativa o numerica da parte di un potenziale datore di lavoro, sia perché esse rendono realistico il mercato del lavoro per quelle mansioni per le quali è essenziale che prima dell’instaurazione del rapporto di lavoro avvenga una preventiva conoscenza tra datore di lavoro e lavoratore, sia perché esse consentono di far emergere e governare in modo trasparente la catena migratoria che nella realtà di ogni fenomeno migratorio regola i flussi migratori.

Infatti occorre ricordare che 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 sono spiegati in modo chiaro e non siano eccessivi (in ogni caso assai inferiori ai costi economici e ai rischi per la vita e sicurezza derivanti dall'affidarsi alle organizzazioni criminali).

Si propone tuttavia di disciplinare con maggiore chiarezza i seguenti aspetti:

1. occorre inserire la previsione esplicita che il permesso di soggiorno per inserimento nel mercato del lavoro **abbia durata non inferiore ad un anno** e consenta l'accesso a tutte le prestazioni sociali ed assistenziali, ai rapporti di lavoro subordinato e autonomo e ai corsi di formazione professionale e di studio e possa essere convertito, anche prima della scadenza, in un permesso di soggiorno per lavoro subordinato in presenza di un regolare rapporto di lavoro subordinato o per lavoro autonomo in presenza dei requisiti.
2. occorre prevedere criteri per consentire **una selezione tra le diverse domande di garanzia** concernenti l'ingresso nel mercato del lavoro; in particolare appare necessario prevedere che esse siano esaminate non tanto in ordine cronologico di presentazione, quanto piuttosto in ragione di alcune caratteristiche oggettive quali:
  - la sussistenza di precedenti esperienze lavorative in Italia o nella UE;
  - il possesso di titoli di studio o di formazione professionale;
  - la frequenza all'estero di corsi di formazione riconosciuti, anche svolti da regioni ed enti locali nell'ambito di programmi di "cooperazione decentrata"

## 2.5.

La complessità e a delicatezza delle procedure che consentano un regolare ingresso dei lavoratori stranieri nel nostro Paese induce a ritenere necessaria **la riorganizzazione della rete consolare italiana** allo scopo di potere realmente assicurare ai migranti i servizi previsti dalla riforma normativa; in caso diverso infatti l'intero impianto, pur innovativo rischia di rimanere almeno parzialmente inattuato.<sup>1</sup>

## 2.6.

Circa il punto 10) *"la revisione dei canali di ingresso e soggiorno agevolato al di fuori delle quote e con esclusione dall'iscrizione nelle liste o nella banca dati, rivedendo le procedure, le categorie e le tipologie previste dall'articolo 27 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286"* si

---

<sup>1</sup> Vedasi a tal proposito il documento **"DDL Amato Ferrero, proposte delle organizzazioni sociali"** sottoscritto dall'ASGI insieme ad un vasto e qualificato coordinamento che comprende: **ACLI, ANOLF, ARCI, Caritas Italiana, Centro Astalli, CGIL, CISL, CISL, CNCA, Comunità di S. Egidio, Fondazione Migrantes – CEI, Forum Terzo settore, G2 Rete Seconde Generazioni, Magistratura Democratica, Medici senza Frontiere, Save the Children, Servizio Rifugiati e Migranti della Federazione delle Chiese Evangeliche**

osserva che prevedere come criterio direttivo la mera “revisione” costituisce una direttiva troppo vaga. Perciò il ddl dovrebbe essere modificato **indicando i criteri** in base ai quali il lavoratore possa essere direttamente assunto al di fuori della programmazione delle quote (l’eccezionalità o la specializzazione delle mansioni che il lavoratore dovrebbe svolgere o l’elevata responsabilità dirigenziale nell’ambito delle imprese o l’elevata preparazione culturale o scientifica richiesta o l’eccezionale ed indifferibile urgenza di disporre della prestazione lavorativa dello straniero).

Si raccomanda in particolare di introdurre un correttivo nell’attuale sistema di ingressi e rilascio del permesso di soggiorno per le persone da impiegare nei locali di intrattenimento, di cui alla lett. n) art. 27 D.Lgs. 286/98. L’attuale disciplina prevede che, in caso di cessazione del rapporto di lavoro, il nulla osta non possa essere utilizzato per un nuovo rapporto di lavoro (Art. 40 comma 23 DPR 394/99), con la conseguenza che, frequentemente, le donne che vengono impiegate nei locali anche al fine di fornire prestazioni sessuali, **sono fortemente vincolate ai propri datori di lavoro al punto da sottostare a dinamiche di sfruttamento**. Anche *l’Osservatorio sulla Prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi*, istituito presso il Ministero dell’Interno e presieduto dal Sottosegretario M. Lucidi, ha ritenuto opportuno un intervento legislativo di tal genere, tanto che, nel documento recentemente divulgato a conclusione del primo semestre di attività, ha inserito tra le proposte quella di “rendere possibile per il lavoratore dello spettacolo di variare datore di lavoro” al fine di favorire l’eliminazione di ogni possibile dipendenza da quest’ultimo.

### 3.

**Osservazioni circa i criteri e i principi direttivi contenuti nella lett. b) “agevolare l’invio delle rimesse degli stranieri verso i Paesi di origine”**

Tutti i 3 criteri e principi direttivi previsti dal ddl nell’ambito della lettera b) “agevolare l’invio delle rimesse degli stranieri verso i Paesi di origine”. Tuttavia al fine di rispettare la potestà legislativa regionale in materia di relazioni internazionali e con l’Unione europea delle Regioni prevista dall’art. 117, comma 3 Cost., occorre aggiungere alla fine del punto 3) ai progetti effettuati in collaborazione con i Ministeri competenti i progetti effettuati in collaborazione **con le Regioni e gli enti locali nell’ambito della cooperazione decentrata**.

### 4.

**Osservazioni circa i criteri e i principi direttivi contenuti nella lett. c) “semplificare, nel rispetto dei vincoli derivanti all’Italia dall’adesione agli accordi di Schengen, le procedure per il rilascio del visto per l’ingresso nel territorio nazionale anche attraverso la revisione della documentazione da esibire da parte dello straniero interessato e la previsione dell’obbligo di motivazione del diniego per tutte le tipologie di visto, prevedendo forme di tutela e garanzia per i richiedenti i visti”**.

Occorre certamente confermare che senz’altro è indispensabile la “previsione dell’obbligo di motivazione del diniego per tutte le tipologie di visto” perché una piena tutela del diritto alla difesa esige che siano abrogate tutte le ipotesi nelle quali l’art. 4 T.U. esenta dall’obbligo di motivazione i provvedimenti di dinieghi dei visti di ingresso. In ogni caso occorre che il ddl sia modificato in modo che si precisi che la semplificazione e revisione deve comportare anche **la revisione delle cause ostative all’ingresso oggi** previste dall’art. 4 T.U., sia per ridurre ai casi

davvero gravi i presupposti di applicazione, sia per **ridurre** ogni tipo di automatica applicazione degli stessi presupposti. Su suggerisce che costituiscano motivo ostativo all'ingresso i soli casi di sentenza definitiva di condanna a pena detentiva per uno dei reati non colposi indicati nell'articolo 380 e 381 del codice di procedura penale, senza che vi sia stata sospensione condizionata della pena, e sempre che sia stata disposta la **misura di sicurezza** dell'espulsione, salva la revoca a seguito della cessazione della pericolosità sociale.

## 5.

**Osservazioni circa i criteri e principi direttivi contenuti nella lett. d)** *“semplificare le procedure ed i requisiti necessari per il rilascio del nulla osta, del permesso di soggiorno e del suo rinnovo ecc.”*

I principi risultano formulati in modo troppo vago e generico. Non è facile capire se vi sia e quale sia la differenza tra il lunghissimo principio generale e i singoli criteri e principi di delega ivi contenuti; risulta pertanto necessario esaminare distintamente i singoli punti.

### 5.1.

La disposizione relativa al **graduale passaggio di competenze ai Comuni** in materia di rinnovi dei permessi di soggiorno costituisce un innovativo e significativo sistema di funzioni amministrative in materia di immigrazione senz'altro condivisibile e opportuno, sia al fine di dare attuazione all'art. 118 Cost. che affida in linea di principio al solo Comune l'esercizio di tutte le funzioni amministrative, sia al fine di sgravare da compiti amministrativi e destinare gran parte del personale di polizia attualmente addetto agli uffici immigrazione delle Questure alla prevenzione e repressione dei reati e al controllo del territorio. Va tuttavia sottolineato che in ogni caso l'art. 119 Cost. obbliga la legge dello Stato che prevede l'attribuzione da parte della ai Comuni di tali nuove e delicatissime funzioni di inevitabile impatto quotidiano nella vita di migliaia di stranieri, preveda contestualmente l'individuazione dei costi e l'attribuzione di risorse finanziarie e strumentali necessarie a consentire l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite ai Comuni stessi. Tali importanti precisazioni sono invece **del tutto carenti nel ddl**, sicché in mancanza di una precisa modifica e puntualizzazione dei costi e delle relative coperture finanziarie ai sensi degli artt. 81 e 119 Cost., il nuovo sistema non potrebbe mai funzionare con le risorse di cui dispongono attualmente i Comuni.

### 5.2.

Si prevede, oltre alla graduazione la durata dei permessi di soggiorno – di cui tratta più oltre-, di razionalizzare i relativi procedimenti *“anche con una riorganizzazione degli sportelli unici per l'immigrazione istituiti presso le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo attraverso forme di supporto e collaborazione alle loro attività da parte degli enti pubblici nazionali, degli enti locali, delle associazioni di datori di lavoro, di lavoratori, nonché di associazioni di promozione sociale del volontariato e della cooperazione”*: il criterio è senz'altro opportuno ed in fondo recepisce una prassi delle convenzioni concluse dalla fine del 2006 tra gli enti privati e i competenti Ministeri e già in parte attuata. In proposito appare però ambigua la previsione di forme di supporto e di collaborazione alle attività degli Sportelli unici delle Prefetture svolte dagli enti locali. Nel nuovo sistema di funzioni amministrative in materia di immigrazione e di condizione dello straniero a seguito delle riforme previste dal ddl il vero *“Sportello unico per l'immigrazione”* **sarà in realtà quello del Comune**, il quale sarà competente a ritirare le domande dei titoli di soggiorno e a rilasciare i relativi titoli e, in seguito, a provvedere

direttamente al rinnovo (e auspicabilmente anche **al rilascio**) dei titoli di soggiorno. Come si è sopra accennato il ddl prevede una profonda **riforma delle funzioni amministrative in materia di immigrazione** attribuendole in generale al Comune, così adeguando il sistema legislativo al principio costituzionale previsto dall'art. 118 Cost. secondo il quale le funzioni amministrative spettano in linea di principio al Comune e possono essere attribuite dalla legge alle amministrazioni di enti territoriali diversi dal Comune (Provincia, Città metropolitana, Regione, Stato) soltanto se vi siano esigenze unitarie e il Comune non ritenuto adeguato a svolgere determinate funzioni.

Il ddl appare perciò un po' contraddittorio nella parte in cui da un lato prevede una così rilevante riforma generale delle funzioni amministrative in materia di immigrazione e di condizione dello straniero e dall'altro lato sembra ritenere che permangano tuttora esigenze unitarie tali da far ritenere inadeguato il Comune a svolgere alcune funzioni amministrative in materia di immigrazione oggi svolte dall'amministrazione periferica statale, cioè dallo Sportello unico per l'immigrazione della Prefettura. L'esperienza della concreta attuazione degli Sportelli unici<sup>2</sup>, che sono stati istituiti soltanto dal 2004, ha comportato molte difficoltà operative per le notevoli carenze organizzative e di personale da parte dell'amministrazione statale, il che ha prodotto spesso a livello locale rilevantissimi ritardi nello svolgimento dei loro compiti istituzionali in materia di lavoro degli stranieri e di nulla-osta ai ricongiungimenti familiari. Si conferma perciò l'oggettiva inadeguatezza della sola amministrazione statale decentrata a far fronte ai compiti, vecchi e nuovi, conferiti agli Sportelli unici.

In materia di **ingresso di nuovi lavoratori stranieri** dall'estero lo Sportello unico si occuperebbe di rilasciare nulla-osta al lavoro in collegamento con il Centro per l'impiego, con la Questura, il consolato italiano all'estero e l'Agenzia per le entrate e allo stesso Sportello unico il datore di lavoro dovrebbe riferire le comunicazioni concernenti il lavoratore straniero.

Occorre dunque chiedersi se nell'ambito del riordino delle funzioni amministrative in materia di immigrazione il coordinamento di tutte queste funzioni concernenti i lavoratori stranieri oggi spettanti allo Sportello unico non possa più razionalmente essere attribuita non già alla Prefettura, **quanto piuttosto ai Centri per l'impiego gestiti da ogni Provincia**.

Va inoltre sottolineato che le funzioni amministrative di rilascio dei nulla-osta ai ricongiungimenti familiari dovrebbero essere più razionalmente attribuite non più allo Sportello unico, **quanto allo stesso Comune** al quale il ddl affida la gestione della raccolta e consegna dei titoli di soggiorno, anche in ragione del fatto che già dal 1998 allo stesso Comune spetta certificare l'adeguatezza dell'alloggio ai fini del ricongiungimento familiare. Ovviamente anche tale funzione sarebbe svolta in collegamento con le amministrazioni competenti in materia di pubblica sicurezza (Questura) e di relazioni internazionali (rappresentanza consolare italiana all'estero).

In conclusione, si ritiene che il ddl andrebbe modificato in modo da **prevedere un razionale trasferimento delle funzioni amministrative suindicate rispettivamente alle Province e ai**

---

<sup>2</sup> Lo Sportello unico per l'immigrazione è responsabile dell'intero procedimento amministrativo relativo all'assunzione di lavoratori subordinati stranieri a tempo determinato e indeterminato (cfr. art. 22 T.U., come modificato dalla legge n. 189/2002) e al nulla-osta al ricongiungimento familiare (cfr. art. 29 T.U., come modificato dalla legge n. 189/2002) e in realtà la sua attività si svolge in continuo rapporto con i Centri per l'impiego gestiti dalla Provincia, con l'agenzia delle Entrate (per il rilascio dei codici fiscali), con le Questure (per i nulla-osta all'ingresso e il rilascio dei successivi permessi di soggiorno) e con i consolati italiani all'estero (a cui si inviano i nulla-osta che consentono il rilascio dei visti di ingresso per lavoro e per motivi familiari)

**Comuni** e il loro collegamento e coordinamento con le funzioni amministrative svolte dalle amministrazioni statali in materia di pubblica sicurezza, di relazioni consolari, di vigilanza sui rapporti di lavoro e di riscossione delle entrate tributarie, con la conseguente **soppressione** dello Sportello unico presso le Prefetture e **l'attribuzione delle necessarie risorse finanziarie alle Province e ai Comuni** che ai sensi dell'art. 119 Cost. servono alla gestione delle nuove funzioni amministrative attribuite.

L'allocazione delle citate funzioni amministrative nella forma sopra delineata risulterebbe razionale e conforme alla netta attribuzione delle funzioni amministrative prevista dall'art. 118 Cost. rispetto ad un ambiguo affiancamento/supporto da parte degli enti locali a funzioni che resterebbero statali, aumentando commistioni e sovrapposizioni tra le diverse funzioni amministrative in materia di immigrazione complessivamente riordinate dallo stesso ddl.

### 5.3.

Circa il principio e criterio direttivo n. 3) *“l'estensione del periodo di validità del permesso di soggiorno per attesa occupazione, in caso di cessazione del rapporto di lavoro, ad un anno, ovvero alla maggiore durata degli istituti previsti dalla normativa vigente in materia di ammortizzatori sociali, ove applicati, con possibilità di un solo rinnovo del medesimo permesso, in presenza di adeguati mezzi di sussistenza, e con la previsione di misure dirette a consentire l'assunzione, su formale iniziativa del datore di lavoro, di uno straniero già titolare di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato da almeno diciotto mesi che abbia perso la regolarità del soggiorno a seguito di cessazione del suo ultimo rapporto di lavoro”* si osserva che si tratta di un criterio e principio direttivo importante in quanto consente una riduzione della produzione di clandestini e dei costi burocratici che poi conseguono alla entrata in clandestinità degli immigrati. Costa molto meno consentire alle persone che trovano, sia pure tardivamente, un lavoro regolare e consentire loro di vivere regolarmente, piuttosto che produrre lavoro nero e costi incalcolabili per l'esecuzione di provvedimenti di espulsione, con un tasso di riuscita – peraltro - molto scarso, come dimostra anche la recente relazione della Commissione De Mistura.

Tuttavia in un'ottica di progressiva integrazione e stabilizzazione della condizione giuridica del lavoratore straniero regolarmente soggiornante il ddl dovrebbe essere integrato in modo da prevedere che:

- a) In ogni caso i mezzi di sussistenza adeguati a cui si deve far riferimento devono riguardare la disponibilità finanziaria mensile non superiore all'importo dell'assegno sociale, derivante da **qualsiasi fonte lecita**, e la disponibilità di un alloggio, ancorché si tratti di una comprovata ospitalità presso terzi o in un centro di accoglienza.
- b) Nei casi in cui lo straniero dimostri 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, la **manca** dei mezzi di sostentamento non può essere motivo di revoca o di rifiuto di rinnovo del permesso di soggiorno che gli consente l'accesso al lavoro.

### 5.4.

A rafforzamento dell'ottica di progressiva integrazione e stabilizzazione della condizione giuridica del lavoratore straniero il ddl dovrebbe prevedere **il principio generale della convertibilità, al di fuori delle quote programmate, dei permessi di soggiorno, dopo un anno di soggiorno legale**, quando siano soddisfatti i requisiti previsti dalla normativa per un

permesso di soggiorno ad altro titolo, nei casi in cui lo straniero abbia soggiornato per almeno un anno in Italia (anche a seguito di rinnovi o proroghe di permessi di durata più breve. Tale disposizione, che rafforza una norma già in vigore ma scarsamente attuata (art. 5, co. 9 D. Lgs. 286/1998) premerebbe lo sforzo di radicamento sociale dello straniero, esonerandolo dall'obbligo di uscire e rientrare in Italia, in piena concorrenza con chi non abbia mai soggiornato nel nostro paese, ogni qual volta si modifichino le finalità del suo soggiorno. In ogni caso si raccomanda di prevedere che i titolari di un permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs 286/98 (permesso rilasciato sulla base della decisione del Tribunale per i Minori per gravi motivi connessi allo sviluppo psicofisico del minore) possano svolgere attività lavorativa allo scopo di provvedere al bene del minore e alla scadenza di tale permesso convertire il titolo di soggiorno in presenza dei requisiti di legge.

## 5.5.

In relazione alla previsione contenuta nel principio 4) *“la revisione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari, da rilasciare da parte del Prefetto, sentiti il Consiglio territoriale per l’immigrazione ed il Questore, anche a favore dello straniero che dimostri spirito di appartenenza alla comunità civile e non costituisca una minaccia per l’ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, disciplinando ipotesi di riconoscimento del diritto al ricongiungimento familiare a favore del titolare del permesso compatibilmente con la normativa comunitaria”* si osserva che l’esperienza accumulata in questi ultimi anni ha posto come **valore necessario** (stante il non funzionamento della chiamata a distanza da parte dei datori di lavoro 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 che appaiono inique nei casi concreti.

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” è previsto già dall’art. 5, comma 6 T.U.

Si ritiene opportuno ricordare che su tale materia la Commissione De Mistura si è espressa con chiarezza auspicando *“ l’introduzione di un permesso di soggiorno nei confronti dello straniero che, pur essendo irregolarmente soggiornanti, hanno delle situazioni personali o di vulnerabilità da valutare adeguatamente quali ad esempio i legami famigliari, l’età e condizioni di salute, la durata della presenza sul territorio”*.

La previsione contenuta nel ddl oltre che restrittiva rispetto alle indicazioni date dalla Commissione De Mistura appare altresì troppo vaga e ambigua,; **non è chiaro** sulla base di quali criteri si possa prevedere che straniero *“dimostrò spirito di appartenenza alla comunità civile e non costituisca una minaccia per l’ordine pubblico e la sicurezza dello Stato”* ed anche il riferimento alla compatibilità con la normativa comunitaria può essere usato in modo vario. E’ pertanto indispensabile, al fine di evitare una discrezionalità amministrativa eccessiva ed intaccare il principio della certezza del diritto che il ddl individui **elementi facilmente verificabili in modo oggettivo**.<sup>3</sup> In tal senso si suggerisce quanto segue:

---

<sup>3</sup> Vedasi anche il citato documento “DDL Amato Ferrero, proposte delle organizzazioni sociali”

1. Va assicurata una specifica attenzione per quelle documentate richieste di permesso di soggiorno per motivi umanitari o familiari che siano state presentate da uno straniero che fornisca concreti elementi relativi a:

- a) il proprio **inserimento sociale**;
- b) la **durata temporale del domicilio di fatto** sul territorio della Repubblica;
- c) l'esistenza di **legami familiari** con italiani o stranieri legalmente residenti
- d) l'esistenza di particolari **condizioni di salute** o di vulnerabilità che, in considerazione della situazione del paese di origine o la provenienza nonché della propria condizione sociale, non possono, in caso di rientro, trovare nel paese di destinazione adeguate cure.
- e) il **precedente possesso** di un titolo di soggiorno.

2. Nel caso in cui lo straniero in questione sia stato condannato a pena detentiva occorre comunque **valutare positivamente** la **mancanza** o l'avvenuta **revisione** della valutazione di **pericolosità sociale** ed eventuali segnalazioni ostative provenienti da altri Stati membri dell'Unione europea devono essere valutate con i limiti e le garanzie previste dall'articolo 25 della convenzione del 19 giugno 1990 di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 novembre 1993, n. 388,

## 6.

**Osservazioni circa i criteri e principi direttivi della lett. f)** *“armonizzare la disciplina dell'ingresso e soggiorno sul territorio nazionale alla normativa dell'Unione europea anche prevedendo la revisione degli automatismi collegati alla sussistenza di determinati presupposti o all'assenza di cause ostative, con l'introduzione di una più puntuale valutazione di elementi soggettivi”*

Si suggerisce di inserire due integrazioni (6.1. e 6.2) nonché di inserire una nuova previsione di rilevanza generale (6.3)

### 6.1.

occorre che il ddl preveda una precisa norma sulle cause ostative all'ingresso e al soggiorno in modo da prevedere che **sia abrogata** l'attuale previsione delle condanne per determinate categorie di reati (come quelli indicati nell'art. 380 cod. proc. pen.) quali clausole ostative all'ingresso e al soggiorno, perché 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 discrezionali 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 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, (salvo la positiva previsione già contenuta nell'art. 18 co. 6 TU relativa ai reati commessi durante la minore età, previsione che qui si propone di estendere al caso generale) il positivo percorso di reinserimento sociale paradossalmente deve interrompersi proprio nel momento in cui termina definitivamente la pena, in quanto interviene invece il provvedimento di allontanamento.

## 6.2.

Si ritiene indispensabile che il ddl 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. Occorre dunque che si preveda **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.

## 6.3.

L'ASGI ritiene che per realizzare un'effettiva armonizzazione della disciplina dell'ingresso e soggiorno si ritiene che sia il ddl debba prevedere l'**unificazione della 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. Per ciò che attiene 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, anche con la previsione della gratuità degli atti del giudizio. Al fine di evitare possibili abusi andrebbe fissato un **termine breve** dall'adozione del provvedimento per l'eventuale impugnazione (comunque non inferiore a 15 giorni), e un termine massimo per la decisione sul ricorso presentato.

## 7.

**Osservazioni circa i principi e criteri direttivi previsti nella lett. g) "rendere effettivi i**

*rimpatri, graduando le misure d'intervento, anche al fine di migliorare il contrasto dello sfruttamento dell'immigrazione clandestina, incentivando la collaborazione, a tal fine, dell'immigrato" ecc.*

#### **7.1.**

Relativamente punti 1) e 2) relativa alla previsione di programmi di rimpatrio volontario ed assistito" il testo del ddl dovrebbe essere meglio precisato anche alla luce delle indicazioni contenute nel rapporto della Commissione De Mistura. Si propongono in tal senso le seguenti indicazioni:

- 1) Allo straniero sprovvisto di mezzi di sostentamento e di viaggio il quale non possa comunque permanere sul territorio venga sempre offerta, anche tramite la Questura, l'opzione del "ritorno concordato" **prima** dell'emanazione dell'eventuale provvedimento amministrativo di espulsione o di respingimento. Se lo straniero accetta la proposta il provvedimento di allontanamento non è emesso.
- 2) Nel caso in cui l'adesione al rimpatrio concordato avvenga da parte di uno straniero che era già stato **precedentemente espulso**, la norma deve prevedere un divieto di reingresso avente una **durata maggiore** rispetto allo straniero che si trovi nella condizione indicata nel punto precedente, ma comunque inferiore rispetto alla durata del divieto previsto per lo straniero rimpatriato coattivamente, allo scopo da un lato di dare un giusto vantaggio allo straniero che accetta il ritorno concordato fin dall'inizio, dall'altro a rendere comunque vantaggiosa la scelta del ritorno concordato anche da parte dello straniero già espulso.
- 3) Lo straniero che aderisce ad un programma di rimpatrio concordato **non dovrebbe essere trattenuto**; nel caso il trattenimento sia in corso esso dovrebbe cessare ed essere sostituito con l'invio dell'interessato presso una struttura di accoglienza individuata tramite progetti da realizzarsi con enti locali ed associazioni.
- 4) All'arrivo della persona nel paese di origine di norma, accanto ad un'assistenza una tantum in denaro va prevista la realizzazione di un programma di reintegrazione nella comunità di origine, anche avvalendosi di programmi di cooperazione allo sviluppo.
- 5) Lo straniero che avendo avuto accesso alla misura del rientro concordato si renda irreperibile, **non può** accedere nuovamente al programma. La norma dovrebbe altresì prevedere sanzioni nei confronti degli stranieri che, avendo usufruito della misura del rientro concordato, facciano reingresso irregolare nel territorio nazionale, salvo i casi di esenzione derivanti da ingresso per motivi di richiesta di asilo.
- 6) Allo scopo di rendere maggiormente efficace l'opzione del ritorno concordato i vantaggi devono essere spiegati dettagliatamente allo straniero preferibilmente da parte **di operatori non istituzionali**. E' pertanto del tutto opportuno che già il ddl precisi che tale attività è svolta presso le questure ed i valichi di frontiera, anche tramite convenzioni, con enti, associazioni di stranieri ed ONLUS, 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.

#### **7.2.**

Il principio n. 3) *"la rimodulazione delle scelte sanzionatorie correlate alla violazione delle disposizioni in materia di immigrazione mediante la previsione di un meccanismo deterrente*

*graduale, anche con riferimento al tipo di sanzione da irrogare (amministrativa o penale), in relazione alla gravità e alla reiterazione delle violazioni, nonché ai motivi dell'espulsione" è senz'altro della massima importanza e deve ritenersi condivisibile proprio nell'ottica della prioritaria esigenza di riformare la tipologia degli allontanamenti prima di superare i trattenimenti. Tuttavia è evidente che si tratta disposizione formulata in modo troppo ambiguo, vago e generico e trascura di fare fondamentali precisazioni che rimedino ai gravi vizi costituzionali del sistema vigente. Ad avviso dell'ASGI occorre pertanto intervenire sia sulla disciplina dei respingimenti, sia sulla disciplina dei provvedimenti amministrativi di espulsione per ingresso o soggiorno irregolari, sia sui presupposti e la procedura dei vari tipi di provvedimenti espulsivi intervenendo in particolare su due disposizioni fondamentali:*

1) circa i respingimenti e il loro rapporto con le espulsioni occorre raccogliere le indicazioni della Commissione De Mistura, **abrogando 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 provvedimento 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). E' necessario pertanto ritornare ad una disciplina nella quale **i respingimenti siano previsti soltanto quali 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 dalla 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.

2) I presupposti dei provvedimenti di espulsione per ingresso o soggiorno illegale dovrebbero essere riformati in modo da ridurre sensibilmente i numeri complessivi dei provvedimenti. Come lucidamente indicato dalla Commissione De Mistura (le cui raccomandazioni il Governo ha dichiarato di condividere) *“l'approccio normativo complessivo al fenomeno andrebbe profondamente modificato riconducendo l'espulsione alla sua natura di provvedimento necessario da applicarsi a casi numericamente limitati, e solo laddove tutte le possibilità di regolarizzare la posizione dello straniero si siano rivelate in concreto non possibili. L'efficacia dell'esecuzione coattiva degli allontanamenti (e pertanto la credibilità complessiva del sistema) risulta infatti fortemente legata alla necessità di ridurre tali provvedimenti ad un numero contenuto, sui quali la PS possa agire con efficacia disponendo delle risorse economiche e del personale necessario in rapporto all'entità del compito richiesto.*

La previsione che i provvedimenti di espulsione per ingresso o soggiorno irregolari nei confronti di uno straniero che si trovi in una delle ipotesi indicate al punto 2) dovrebbe pertanto essere

disposto **soltanto nei casi in cui non sia possibile in alcun modo ottenere seppur un titolo di soggiorno regolare**, cioè nei casi in cui lo straniero si trova in una delle seguenti situazioni:

- a) non rientra tra le tipologie ammissibili ai programmi di assistenza o integrazione sociale;
- b) non si trova in una delle circostanze per le quali vige un divieto di espulsione o di respingimento;
- c) non ha accettato di essere ammesso ad un programma di ritorno concordato ovvero non ha più i requisiti per fruire di un programma di ritorno concordato;
- d) non ha i requisiti per ottenere il rilascio di alcun tipo di titolo di soggiorno, inclusi il permesso di soggiorno per motivi umanitari richiesto con la procedura indicata nel numero 4) della lettera f) e il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale previsto dall'art. 18 decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Va infine attuato il **riordino** secondo i principi vigenti nel sistema delle misure di prevenzione dei provvedimenti di espulsione per **motivi di prevenzione**, raggruppandoli in un'unica tipologia da adottarsi nei casi in cui sussistano elementi concreti ed attuali che fanno ritenere che uno straniero appartenga ad una delle categorie di persone pericolose indicate a) nell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come sostituito dall'art. 2 della legge 3 agosto 1988, n. 327; b) nell'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come sostituito dalla legge 13 settembre 1982, n. 646; c) nell'articolo 18 della legge 22 maggio 1975, n. 152, come modificata dall'art. 7 del Decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, convertito con modificazioni nella legge 15 dicembre 2001, n. 438, e dall'articolo 14 del Decreto-legge n. 144/2005, convertito nella legge n. 155/2005;

### 7.3.

Nell'ottica di quanto sopra indicato risulta opportuno che il ddl intervenga a meglio tutelare alcune situazioni di evidente rilevanza sociale ed umanitaria **prevedendo l'estensione del divieto di espulsione** di cui all'art. 19 del D.Lgs 286/98:

- a) nei confronti di stranieri affetti da patologie gravi che, per ragioni sociali od economiche, ovvero per ragioni legate alle condizioni del paese di origine, non possono accedere, in caso di rientro nel proprio Paese, a cure adeguate;<sup>4</sup>
- b) al padre del nascituro o del neonato convivente con la donna cui si applica la disposizione prevista dall'art. 19 co.2, a prescindere dall'esistenza o meno di un vincolo coniugale.

### 7.4.

Circa il principio "4) *la riconduzione, per i casi in cui si preveda il ricorso alla sanzione penale, delle procedure correlate alla violazione delle disposizioni in materia d'immigrazione nell'alveo degli istituti e dei principi stabiliti in via generale dal codice penale e di procedura penale*" si deve osservare che la disposizione è senz'altro condivisibile in quanto ispirata all'idea di limitare al massimo il diritto penale speciale indirizzato soltanto a stranieri, ma è formulata in modo così vago che pare di dubbia legittimità, per possibile violazione del principio costituzionale della tassatività delle norme penali previsto dall'art. 25 Cost.

Pertanto occorre che il ddl sia modificato in modo da prevedere alcune precise conseguenze:

---

<sup>4</sup> Vedasi anche il citato documento "DDL Amato Ferrero, proposte delle organizzazioni sociali"

- 1) Va prevista l'**abrogazione** dell'ordine di lasciare il territorio nazionale impartito dal Questore allo straniero espulso di cui non è stato possibile eseguire l'allontanamento e dei connessi reati di inottemperanza al medesimo ordine; si tratta di un istituto e di reati che hanno comportato l'arresto di molti stranieri e la loro detenzione penitenziaria, senza condurre comunque alla loro effettiva espulsione, ma portando al controproducente effetto di **intasare di cittadini stranieri clandestini gli istituti penitenziari e di avvicinare molti stranieri ad un successivo percorso criminale**;
- 2) **Le sanzioni penali** in caso di reingresso illegale dello straniero espulso vanno applicate **ai soli casi** di reingresso in violazione del divieto di rientro stabilito per effetto dell'espulsione disposta a titolo di misura di sicurezza o a titolo di misura alternativa alla detenzione o di sanzione sostitutiva della detenzione per reati brevi;
- 3) Va previsto l'obbligo dell'autorità giudiziaria di negare il nulla-osta all'esecuzione di un provvedimento di espulsione nei confronti di uno straniero che sia indagato, imputato o condannato per uno dei reati gravi indicati nell'art. 407 cod. proc. pen. allorché costui si trovi sottoposto ad una misura cautelare o debba scontare la pena detentiva (per evitare che lo straniero che abbia commesso un grave delitto si sottragga alla pretesa punitiva dello Stato, così come accade per ogni altra persona italiana o straniera che abbia commesso identico reato, soltanto a causa della necessità di eseguire un'espulsione a suo carico)

#### 7.5.

Il principio previsto al punto 6) "*l'attribuzione delle competenze giurisdizionali al giudice ordinario in composizione monocratica*" appare un punto di rilievo cruciale nell'intero impianto del ddl. Tuttavia il principio enunciato appare privo di un contenuto giuridico preciso. Non si comprende infatti di quali competenze giurisdizionali si tratti, se quelle sui ricorsi contro i provvedimenti in materia di soggiorno (annullamento, revoca, rifiuto di rilascio, rifiuto di rinnovo, rifiuto di conversione) e/o anche quelle concernenti i provvedimenti di allontanamento (respingimento ed espulsione, nonché sugli eventuali provvedimenti provvisori adottati prima dell'esecuzione di tali atti). Come già indicato in relazione ai principi direttivi della lettera (f) risulta necessario anzitutto unificare le giurisdizioni vigenti concernenti i provvedimenti in materia di stranieri 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. La situazione attuale 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).

Anche in relazione a tale materia si ritiene quindi che il ddl dovrebbe aderire pienamente a quanto indicato dalla Commissione De Mistura laddove essa richiedeva che:

*La Commissione ritiene che la decisione sull'emissione del provvedimento di espulsione e di trattenimento dovrebbe essere ricondotta all'esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria previa richiesta dell'autorità di polizia. Il provvedimento verrebbe così emesso dall'autorità giudiziaria a seguito di apposita udienza ove deve essere rigorosamente garantita l'effettività del principio del contraddittorio. Questo comporta che il soggetto deve essere sottoposto ad audizione con la presenza di un interprete ove necessario ed essere assistito da un difensore, e deve pertanto essere posto in condizione di effettuare immediatamente tale nomina. La effettività del principio deve comportare la reale possibilità da parte della difesa di*

*accedere al contenuto degli atti, con conseguente necessità di un previo tempestivo avviso. L'autorità giudiziaria deve poter disporre di effettivi poteri istruttori e deve esaminare i presupposti formali e sostanziali del provvedimento.*

## 8.

**Osservazioni circa i principi e criteri direttivi previsti nella lett. h)** *“superare l’attuale sistema dei centri di permanenza temporanea e assistenza, promuovendone e valorizzandone la funzione di accoglienza, di soccorso e di tutela dell’unità familiare, e modificando la disciplina relativa alle strutture di accoglienza, e di trattenimento degli stranieri irregolari in modo da assicurare comunque sedi e strumenti efficaci per l’assistenza, il soccorso e l’identificazione degli immigrati ed il rimpatrio di quanti sono legittimamente espulsi” ecc.*

### 8.1.

Il principio generale enunciato nella lettera h) appare condivisibile, ma i criteri e principi direttivi che seguono all’enunciazione generale appaiono un po’ vaghi e forse contraddittori.

Inoltre non tutti i criteri e i principi previsti nel ddl recepiscono le numerose e concrete raccomandazioni contenute nella relazione presentata il 31/1/2007 al Ministro dell’Interno dalla Commissione ministeriale per le verifiche e le strategie dei Centri di accoglienza e permanenza temporanea, istituita nel luglio 2006 dallo stesso Ministro e presieduta da S. De Mistura.

In ogni caso in via generale occorre ribadire che per giungere ad un realistico ed efficace superamento dei trattenimenti occorre anzitutto ripensare all’opportunità e alla legittimità dei presupposti e delle modalità dei provvedimenti di respingimento e di espulsione. Perciò – come si è analiticamente approfondito in precedenza - si ribadisce anche affinché tali provvedimenti di allontanamento 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 generale di ingressi illegali di stranieri derivanti dall’impossibilità di accesso regolare sul territorio nazionale a seguito di un’irrealistica disciplina degli ingressi, né come l’esito della **precarizzazione** della condizione giuridica degli stranieri regolarmente soggiornanti. Occorre ricordare comunque l’imprescindibile obbligo internazionale di allontanare dal territorio dello Stato di quel più limitato numero di stranieri nei confronti dei quali siano stati disposti i provvedimenti di allontanamento. Infatti i provvedimenti di allontanamento non possono certo restare ineseguiti o essere lasciati alla mera spontanea osservanza da parte degli interessati, perché altrimenti il ddl sarebbe incostituzionale per violazione degli artt. 10, comma 2, e 117, comma 1, Cost. nella parte in cui violerebbe gli obblighi internazionali derivanti dall’art. 23 della Convenzione di applicazione dell’accordo di Schengen che impone che ogni Stato parte dell’accordo che abbia fermato uno straniero che non soddisfi o che non soddisfi più le condizioni di soggiorno di breve durata in uno degli Stati membri gli deve consentire il soggiorno regolare oppure deve provvedere ad allontanarlo se costui non vi provveda volontariamente senza indugio o se può presumersi che non lo farà, ovvero se motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico impongono l’immediata partenza dello straniero.

Alla luce di tali premesse alcuni dei punti in cui si concreta il principio indicato nella lett. g) appaiono davvero troppo vaghi e polisensibili. Infatti il ddl distingue tra “strutture finalizzate all’accoglienza, al soccorso e all’identificazione degli stranieri presenti irregolarmente sul territorio nazionale” (previste al punto 1) e “strutture per le espulsioni” destinate sia al

“trattenimento dei cittadini stranieri da espellere che si sono sottratti all'identificazione”, sia all'utilizzo “per il tempo strettamente necessario nei confronti dei cittadini stranieri identificati o che collaborano fattivamente alla loro identificazione, quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione con accompagnamento coattivo” (previste al punto 3). Nel ddl si riscontrano ambiguità e lacune sotto il profilo del rispetto delle garanzie costituzionali a tutela della libertà personale e della libertà di circolazione e soggiorno, per le limitazioni dei quali gli artt. 13 e 16 Cost. prevedono una riserva assoluta di legge e anche, limitatamente alle limitazioni della libertà personale, una riserva di giurisdizione.

## 8.2.

**In ogni caso** affinché su questo aspetto ancor più che su altri, la delega legislativa non si trasformi in una sostanziale delega in bianco all'Esecutivo, sia nel punto 1), sia nel punto 3) occorre prevedere:

- a) l'intervento del **giudice ordinario** al momento dell'emanazione del provvedimento di espulsione (come già indicato in precedenza);
- b) l'indicazione del **termine massimo** di espletamento ed esecuzione dei provvedimenti custodiali e di vigilanza;
- c) condizioni e modalità di attuazione di **forme di vigilanza alternative** a quelle presso i centri.

## 9.

**Osservazioni circa i principi e criteri direttivi previsti nella lett. i)** *“favorire l'inserimento civile e sociale dei minori stranieri, compresi quelli affidati e sottoposti a tutela, adeguando le disposizioni sul loro soggiorno”.*

I criteri e principi direttivi inclusi nella lettera i), risultano in generale condivisibili ed opportuni ai fini della tutela dei diritti dei minori; si ritiene tuttavia necessario suggerire le seguenti correzioni ed integrazioni:

### 9.1.

la previsione del punto 7) appare troppo vaga in quanto fa riferimento generico agli “opportuni accertamenti sanitari”. La disposizione dovrebbe essere resa più precisa al fine di dare il giusto rilievo a due aspetti:

- 1) **l'obbligo** per le autorità di pubblica sicurezza di adottare procedure per l'identificazione dei minori stranieri non accompagnati, con la conseguenza, attentamente rilevata da *Save the Children*<sup>5</sup> in una nota il cui contenuto è condiviso dall'ASGI, che il minore straniero non accompagnato viene talvolta trattato come maggiorenne o come minore “accompagnato” da adulti;
- 2) l'applicazione delle norme relative ai minori nel caso in cui, a seguito di rigorosi accertamenti sanitari, permanga comunque **il dubbio** sull'età

### 9.2.

---

<sup>5</sup> Save the Children Italia Onlus, *Proposte di emendamento al disegno di legge recante “Delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero”*, 18 ottobre 2007

L'esplicita estensione **del divieto di non respingimento** del minore, divieto oggi vigente in base alle disposizioni dell'art. 19 co. 2 del D.Lgs 286/98 solo in relazione all'espulsione dei minori, fatto salvo il diritto di seguire l'affidatario o il genitore espulso <sup>6</sup>. L'attuale vuoto normativo è particolarmente **grave** nel caso dei minori stranieri non accompagnati che, in base ad una interpretazione letterale del citato articolo, possono essere respinti con grave violazione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia.

### 9.3.

La competenza sulla valutazione relativa all'inserimento sociale del minore straniero al compimento della maggiore età dovrebbe essere correttamente **affidata all'autorità giudiziaria minorile** (lettera 1 comma 2). Tale scelta risulterebbe infatti conforme al nostro ordinamento che attribuisce all'autorità giudiziaria minorile le competenze ad effettuare una valutazione autonoma ed imparziale a tutela del minore; al contrario appare **del tutto non condivisibile** la proposta di affidare tale delicatissimo compito ad un organismo avente compiti di natura solo consultiva nonché privo di competenze specifiche quale è il Consiglio territoriale per l'immigrazione.

## 10

**Osservazioni circa i principi e criteri direttivi previsti nella lett. l) “favorire il pieno inserimento dei cittadini stranieri legalmente soggiornanti”**

Il punto 2) deve essere valutato **negativamente**, perché non tiene in considerazione come il principio della **piena parità** di trattamento in materia di assistenza sociale, a prescindere dal consolidamento del soggiorno dello straniero regolarmente in Italia, deriva da precisi obblighi costituzionali (artt. 3, 10 c. 1 e 2, 35, 38, 117 c.1) ed internazionali (art. 10 Convenzione OIL n. 143/1975; Art. 14 Convenzione Europea dei diritti umani in collegamento con l'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla convenzione medesima, art. 9 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali), cui il legislatore ordinario non può sottrarsi. In conformità a tale principio di parità di trattamento, **va riformulato l'art. 41 del T.U. eliminando i profili discriminatori** introdotti dall'art. 80 c. 19 della legge 23.12.2000, n. 388, così come anche sollecitato anche dall'UNAR (Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni) nel parere espresso in data 30 settembre 2007

## 11.

### **Professioni e accesso al pubblico impiego**

L'ASGI ritiene <sup>7</sup>che sia necessario che il ddl affronti due tematiche non affrontate, ma di grande rilievo giuridico e sociale:

#### **11.1 L'accesso al pubblico impiego**

#### **11.2 Il riconoscimento dei titoli professionali conseguiti all'estero**

### 11.1

---

<sup>6</sup> Vedasi anche il citato documento “DDL Amato Ferrero, proposte delle organizzazioni sociali”

<sup>7</sup> Vedasi anche il citato documento “DDL Amato Ferrero, proposte delle organizzazioni sociali”

Si ritiene che vada finalmente definita con norma primaria il tema dell'accesso dei cittadini non comunitari ai concorsi e alle selezioni per il pubblico impiego; si tratta di un tema sul quale si segnalano da tempo orientamenti giurisprudenziali divergenti<sup>8</sup>. L'attuale preclusione appare anacronistica; risulta altresì infondato il timore che tale apertura possa compromettere interessi primari della comunità nazionale, poiché attività che comportino l'attività di pubblici poteri o che attengano alla tutela dell'interesse nazionale rimarrebbero comunque riservati ai cittadini italiani. Si propone pertanto **la parificazione** del lavoratore straniero regolarmente soggiornante con un titolo valido per lavoro al **cittadino comunitario** in relazione all'accesso al lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

## 11.2

Si ritiene inoltre che la normativa vigente (art. 37 co. 3 del D.Lgs. 286/98) vada modificata, dando attuazione altresì ad uno dei punti programmatici della coalizione governativa, prevedendo **l'esclusione del vincolo numerico** per il riconoscimento dei titoli professionali abilitanti conseguiti all'estero e per l'iscrizione in ordini, collegi o elenchi specifici per l'esercizio delle professioni. La disposizione vigente infatti ostacola fortemente l'immigrazione altamente qualificata.

## 12.

### Provvedimento di regolarizzazione

L'ASGI, in sintonia con le principali organizzazioni ed enti nazionale che da tempo si occupano di diritto dell'immigrazione<sup>9</sup>, al fine di permettere una effettiva applicazione della nuova normativa ritiene necessario che **l'adozione della nuova normativa sia accompagnata da un provvedimento di regolarizzazione** che offra una prospettiva alle centinaia di migliaia di cittadini stranieri oggi fortemente costretti dentro il mercato nero del lavoro, anche in situazioni di grave sfruttamento.

---

<sup>8</sup> Si segnala inoltre sulla materia la previsione del diritto di accesso al pubblico impiego contenuto nella L.R. 5/05 (norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati) della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia che all'art. 27 prevede che: *"in conformità ai principi di cui all'art. 2, commi 2 e 3 del decreto legislativo 286/98 è riconosciuto alle cittadine e ai cittadini stranieri immigrati legalmente soggiornanti, il diritto di partecipare a concorsi e selezioni per l'accesso al pubblico impiego, indetti nell'ambito dell'ordinamento regionale, che per esplicita previsione normativa non siano riservati in via esclusiva ai cittadini italiani"*.

<sup>9</sup> Vedasi anche il citato documento *"DDL Amato - Ferrero, proposte delle organizzazioni sociali"*