

Extracomunitari

Nuove norme in materia di immigrazione. La legge Bossi - Fini: perplessità e critiche

di BRUNO NASCIBENE

La legge 30 luglio 2002, n. 189 si propone di migliorare i flussi migratori e di contrastare più efficacemente l'immigrazione clandestina, determinando un sistema tendenzialmente più "restrittivo".

I profili generali: le finalità della nuova legislazione

Espressione della nuova formazione di Governo nata dalle elezioni politiche del maggio 2001, la legge 30 luglio 2002, n. 189 (G. U. 26 agosto 2002, n. 199, suppl. ord. n. 173/L) più nota come "Bossi-Fini", dai nomi dei due *leaders* politici della coalizione "Casa delle libertà", rappresenta uno dei punti qualificanti del programma elettorale e, oggi, di Governo. Essa intende modificare il t.u. introdotto con il d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) che riunisce e coordina le norme contenute nella legge di riforma 6 marzo 1998, n. 40 (denominata anche "Turco-Napolitano", dal nome dei Ministri dell'epoca, rispettivamente per la solidarietà sociale e dell'interno), proponendosi, essenzialmente, di migliorare la disciplina dei flussi migratori e di contrastare in modo più efficace l'immigrazione clandestina (1). Questo secondo profilo è, invero, quello prevalente, come emerge dalla maggior parte delle disposizioni introdotte, e come d'altra parte si afferma nella relazione illustrativa del disegno di legge (A. S. 795) che nel novembre 1991 diede l'avvio al procedimento di riforma legislativa.

Un correttivo, per così dire, adottato in corso d'opera è rappresentato dalla sanatoria ovvero regolarizzazione prevista dall'art. 33, dedicato all'"emersione di lavoro irregolare", e successivamente dal d.l. 9 ottobre 2002 conv. in legge 9 settembre 2002, n. 195, in materia di "legalizzazione" di lavoro irregolare. Nel d.d.l. si sottolineava il «pericolo di una vera invasione dell'Europa da parte di popoli che sono alla fame, in preda ad una inarrestabile disoccupazione», escludendo di poter porre rimedio a tale situazione «con sanatorie indiscriminate». I toni enfatici, non corrispondenti alla realtà, ma utili a giustificare misure restrittive, intese come ineludibili,

confermano non solo la parzialità di rappresentazione del fenomeno migratorio, non essendosi verificata alcuna "invasione", ma la scarsa attendibilità di un disegno che ha generato, ben diversamente dall'intento origina-

Nota:

(1) Su questa legge si vedano, fra i molti contributi, i commenti di O. Fiorenza, S. Mezzacapo, R. Finocchi Ghersi, A. Jannone, F. Ciampi, I. Tricomi, in *Guida al diritto*, 2002, 3, rispettiv. pp. 83, 104, 119, 88, 90, 99, 110, 116; gli articoli di L. Pepino, *La legge Bossi-Fini. Appunti su immigrazione e democrazia*, M. Paggi, *Prime note sulla nuova disciplina dei flussi migratori*, A. Casadonte, P.L. di Bari, *L'espulsione, l'accompagnamento alla frontiera ed il trattenimento secondo la legge Bossi-Fini n. 189/2002 ovvero il massimo rigore apparente senza proporzionalità ed efficienza. Garanzie minime e incertezza delle divergenti vie del controllo giurisdizionale. Conseguenti dubbi di legittimità costituzionale*, N. Zorzella, *Modifica e restrizione del diritto all'unità familiare nella nuova legge 189/2002*, L. Miazzi, *Minori non accompagnati: un passo avanti e mezzo indietro sulla strada dell'integrazione*, R. Olivieri del Castillo, *L'ambito penale della legge 30 luglio 2002 n. 189: la costruzione della muraglia*, L. Trucco, *Le modifiche della legge n. 189/2002 in tema di asilo*, in *Diritto immigrazione, cittadinanza*, n. 3, 2002, rispettiv. pp. 9, 22, 33, 58, 81, 102; M. Cerase, *Riformata la disciplina dell'immigrazione: le novità della "Legge Bossi - Fini"*, in *Dir. pen. e proc.*, 2002, 1343; AA.VV. *Il nuovo diritto dell'immigrazione. Profili sostanziali e procedurali*, Milano, 2003; AA.VV., *La nuova legge sull'immigrazione*, Milano, 2003; P. Scevi, *Manuale di diritto delle migrazioni*, Piacenza, 2003, 18 ss.; P. Bonetti, *Osservazioni sulla legge 30 luglio 2002, n. 189, recante la modifica delle norme in materia di immigrazione e asilo*, in corso di pubblicazione. Sulle finalità "repressive" della legge più recente, rispetto a quella precedente cfr. Cass. pen., III, 28 novembre 2002-23 gennaio 2003, n. 3162, in www.dirittoe-giustizia.it del 25 gennaio 2003 (la Corte ritiene, anche rispetto alla legislazione precedente al t.u. del 1998, che le finalità di ordine e sicurezza pubblica oggi prevalgano, «in parte capovolgendo la visione solidaristica in una esclusivamente repressiva»). Sembra utile ricordare che la legge Finanziaria 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289) ha apportato, direttamente o indirettamente, alcune modifiche al T.U. (si vedano gli artt. 46, commi 1-5; 49, comma 1; 80, commi 8, 10, 11, 12, 41, 42, che introducono modifiche al Fondo nazionale per le politiche migratorie; agli obblighi di documentazione per redditi prodotti all'estero al fine dell'ottenimento di prestazioni sociali; agli stanziamenti, aumentandoli, per migliorare fra l'altro l'efficacia dei controlli; agli obblighi di comunicazione in materia di assunzioni; all'ammontare dei diritti consolari percepiti a vario titolo).

rio, la più ampia sanatoria (*alias* regolarizzazione, emersione, legalizzazione) nella storia del nostro Paese (2).

Le nuove norme sulla cooperazione internazionale, i controlli alle frontiere, le competenze istituzionali

Le due finalità, di migliorare, per l'appunto, la disciplina dei flussi migratori e contrastare in modo più efficace l'immigrazione clandestina, sembrano distinte, ma la seconda condiziona la prima, almeno per quanto riguarda le modifiche maggiormente rilevanti.

Prima di esaminare i profili indicati, sembra opportuno sottolineare quegli aspetti che riguardano le novità introdotte nell'ambito delle relazioni internazionali in senso ampio.

a) Una delle norme nuove, che non modificano il t.u. ma innovano la legislazione vigente, riguarda la "cooperazione con Stati stranieri" (art. 1 legge 189/2002). Si intendono "favorire le elargizioni in favore di iniziative di sviluppo umanitario, di qualunque natura", consentendo detrazioni di carattere fiscale e la deducibilità di oneri (detrazione dall'imposta lorda sui redditi del contribuente pari al 19% e deducibilità dei redditi di impresa di oneri di utilità sociale per un ammontare fino al 2% del reddito o a lire quattromilioni), per erogazioni liberali a favore, appunto, di determinate iniziative (umanitarie, religiose, laiche, gestite da fondazioni, associazioni, comitati ed enti individuati con D.P.C.M.) nei Paesi meno sviluppati, precisamente in quelli non appartenenti all'O.C.S.E. Tale "generosità" è, per così dire, bilanciata dalle disposizioni che consentono al Governo di "tener conto", nell'elaborazione ed eventuale revisione dei programmi bilaterali di cooperazione e aiuto per interventi nei Paesi terzi (interventi comunque diversi da quelli di carattere prettamente umanitario), della collaborazione prestata da detti Paesi in materia di immigrazione (art. 1, par. 2). Si ricordano la prevenzione dei flussi migratori illegali; il contrasto delle organizzazioni criminali operanti nell'immigrazione clandestina, nel traffico di esseri umani, nello sfruttamento della prostituzione, nel traffico di stupefacenti e armamenti; la cooperazione giudiziaria e penitenziaria; l'applicazione delle norme internazionali in materia di sicurezza della navigazione. Si tratta di profili di rilevanza essenziale nei rapporti internazionali, ma ad uno è dedicata speciale attenzione (art. 1, par. 3): la collaborazione nella "prevenzione e vigilanza atte a prevenire il rientro illegale sul territorio italiano di cittadini espulsi". Il Governo è, insomma, legittimato a rivedere i programmi di cooperazione e aiuto se lo Stato terzo non adotta misure idonee a tal fine.

L'orientamento espresso è in linea con le indicazioni che emergono dalle "Conclusioni" del Consiglio europeo di Siviglia (21 e 22 giugno 2002, punti 33-36) ove viene sottolineata la necessità di integrare la politica di immigrazione nelle relazioni dell'Unione con i Paesi terzi, fra l'altro prevedendo nei futuri accordi delle clausole sulla

gestione comune di flussi migratori e sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione clandestina. Ritiene il Consiglio che una cooperazione insufficiente dei Paesi terzi nella lotta contro l'immigrazione illegale avrà conseguenze nelle relazioni fra il Paese e l'Unione, fino a dover formalmente constatare la mancanza ingiustificata di cooperazione e la conseguente adozione di misure o posizioni comuni nel quadro della Politica estera e di sicurezza comune (artt. 14, 15, 23 Trattato UE) e delle altre politiche dell'Unione, nel rispetto, comunque, degli impegni assunti dalla stessa e senza che siano messi in discussione gli obiettivi, di carattere generale, della cooperazione allo sviluppo (3).

Le finalità di aiuto e di carattere umanitario pongono, anche a livello di Unione europea, dei vincoli, il Consiglio dovendo sottolineare, ("Conclusioni" ricordate, punti 26 ss.), la necessità di un "giusto equilibrio" con le azioni e iniziative contro l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani.

Il programma sul rimpatrio dei clandestini, il mandato a negoziare nuovi accordi di riammissione, le decisioni quadro sulla lotta contro la tratta degli esseri umani e quella intesa a rafforzare il quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso e soggiorno illegali, nonché la direttiva volta a definire detto favoreggiamento, rappresentano iniziative e azioni prioritarie. Parimenti, la gestione coordinata e integrata delle frontiere esterne appare come un'importante finalità da realizzare a livello di Unione, il nostro Paese avendo proposto, in tale contesto, la creazione di una polizia europea delle frontiere (uno studio di fattibilità per la Commissione è stato compiuto sotto direzione italiana), che è parte integrante di un piano di azione per il contrasto dell'immigrazione clandestina (adottato il 28 febbraio 2002; il Governo italiano ha presentato osservazioni e indicazioni sul controllo delle migrazioni via mare) (4).

b) La legge Bossi-Fini dedica ampio spazio ai controlli alle frontiere, al coordinamento fra autorità nazionali, nonché fra queste e quelle europee (art. 11, comma 1 bis), alla repressione delle immigrazioni clandestine (in particolare via mare) conferendo compiti ad organi am-

Note:

(2) Per quanto riguarda i dati relativi alla presenza degli stranieri in Italia, all'occupazione, soggiorno, espulsione, regolarizzazione cfr. più recentemente il *Dossier statistico Immigrazione 2002* della Caritas e le anticipazioni del *Dossier statistico-Immigrazione 2003* in www.caritasroma.it/immigrazione/

(3) Per un esame aggiornato dei progressi compiuti in materia di immigrazione e asilo nell'ambito dell'Unione europea cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 16 dicembre 2002, «Aggiornamento semestrale del quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di "libertà, sicurezza e giustizia" nell'Unione europea (secondo semestre 2002)», COM (2002) 738 def.

(4) Cfr. le dichiarazioni del Sottosegretario al Ministero dell'interno, on. Mantovano, audizione alla Camera dei deputati del 19 settembre 2002, riprodotte in www.cittadinitalia.it/news/pages/2002/200209/news_000017428.htm

ministrativi nuovi o rinnovati per meglio adempiere agli scopi proposti. Il *comitato di coordinamento e monitoraggio*, composto da vari ministri e affiancato da un gruppo tecnico, istituito con D.P.C.M. 2 agosto 2000, viene previsto espressamente dalla legge (art. 2 bis) e definito "Comitato per il coordinamento e il monitoraggio delle disposizioni del [presente] testo unico", anch'esso di composizione ministeriale (si tratta dei ministri interessati alle materie oggetto di esame più un presidente di regione o provincia autonoma), affiancato da un gruppo tecnico di lavoro. Ha competenza generale (salve le disposizioni di dettaglio, affidate al regolamento di attuazione) e, proprio per questo, è di dubbia utilità. Più specifiche sono le competenze del "Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione" (art. 37 che modifica l'art. 18 della l. 30 settembre 1993, n. 388, di ratifica ed esecuzione dell'accordo di Schengen) (5). Le competenze di tale Comitato vengono ampliate, essendogli attribuiti non solo compiti di "indirizzo e vigilanza" sugli accordi internazionali e sull'esecuzione di norme comunitarie, ma anche "circa la concreta attuazione" della legge 189/2002 "e della restante legislazione in materia di immigrazione ed asilo": materie su cui il Governo deve presentare (annualmente) una relazione al Comitato, questo dovendo a sua volta riferire (annualmente) alle Camere sulla propria attività. Si tratta, a ben vedere, di competenza in parte concorrente con quella del Comitato per il coordinamento e il monitoraggio, al punto che vi è da chiedersi se al secondo Comitato non fosse preferibile attribuire solo compiti in materia internazionale ed europea.

La disciplina restrittiva in materia di ingresso, soggiorno, lavoro e ricongiungimento familiare

Le norme prima esaminate, pur non modificando direttamente il t.u., incidono sullo stesso riguardando profili di carattere generale. Esse confermano (e non potrebbe essere diversamente) l'ispirazione e la *ratio* delle legge Bossi-Fini alle due finalità indicate.

Sull'ingresso, soggiorno e lavoro dei cittadini extracomunitari, che costituiscono uno dei profili maggiormente rilevanti nella materia in esame, si osserva quanto segue.

a) Il nuovo istituto del contratto di soggiorno (art. 5 bis), cui si aggiunge, per il lavoro autonomo, la certificazione dell'autorità diplomatica o consolare italiana attestante la sussistenza dei requisiti richiesti per l'esercizio dell'attività ai sensi dell'art. 26 (disponibilità di risorse economiche e di idonea situazione alloggiativa; inesistenza di motivi ostativi al rilascio di autorizzazioni o licenze; possesso, comunque, dei requisiti imposti ai cittadini italiani), rappresenta il presupposto per il rilascio ovvero per il rinnovo del permesso di soggiorno (art. 4, commi 3 bis, 3 ter, 3 quater; per il rinnovo, comma 4) della durata massima di due anni, rinnovabile per altri due (non più quattro, come nel passato). Esso è il presupposto, altresì,

per il rilascio della carta di soggiorno che equipara, sotto più profili, lo straniero al cittadino, ma che ora (art. 6) richiede due rinnovi del permesso, per complessivi sei anni, rispetto ai cinque prima previsti. Il contratto impone obblighi precisi per il datore di lavoro, dovendo questi garantire sia la disponibilità di un alloggio avente i requisiti (parametri minimi) previsti dalle leggi regionali per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, sia il pagamento delle spese di viaggio per il rientro nel paese di provenienza.

La sottoposizione a rilievi fotodattiloscopici (art. 5, commi 2 bis e 4 bis; art. 6, comma 4) che ha sollevato non poche polemiche, pur essendo già prevista dalle norme vigenti (art. 6, comma 4 t.u. e regolamento n. 2725 del Consiglio UE dell'11 dicembre 2000 che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali e per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino) e il limitato periodo di soggiorno consentito (art. 22, comma 11, sei mesi anziché un anno, come nel passato) per trovare un nuovo posto di lavoro dopo averlo perso e per non incorrere, pertanto, nella revoca del permesso di soggiorno, definiscono i nuovi limiti del soggiorno-lavoro-condizione dello straniero: termini più brevi, dunque, nuove condizioni e requisiti, maggiori restrizioni.

b) Alla stessa *ratio* si ispirano le modifiche introdotte in materia di ricongiungimento familiare, di matrimonio di stranieri, di minori nonché di misure di integrazione sociale e di accesso all'abitazione.

Quanto al ricongiungimento (art. 29, comma 1 lettere b-bis, c), esso non è più previsto per i parenti entro il terzo grado, inabili, ma per i soli figli maggiorenni a carico (qualora, comunque, per ragioni oggettive non possano provvedere al loro sostentamento a causa dello stato di salute che comporti inabilità totale); condizioni restrittive sono imposte per i genitori a carico (non devono avere altri figli nel Paese di origine o provenienza, oppure, se ultrasessantacinquenni, gli altri figli devono risultare impossibilitati, per documentati motivi di salute, al loro sostentamento).

Al fine di contrastare i matrimoni di comodo di stranieri con cittadini italiani o comunitari o stranieri regolarmente soggiornanti, cui consegue il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi familiari, è introdotta la sanzione della revoca immediata del permesso qualora si accerti che al matrimonio non è seguita l'effettiva convivenza (salvo che dal matrimonio non sia nata prole, art. 30, comma 1 bis). Si tratta di un accertamento non facile, soprattutto in ordine alla prova che le Questure dovranno fornire. Prova necessariamente rigorosa, a maggior ragione dovendosi dimostrare la mancanza di convivenza "effettiva".

Il rilascio di permesso di soggiorno per studio o lavoro a

Nota:

(5) Sul Comitato si permette rinviare ai nostri rilievi *L'incorporazione degli Accordi di Schengen nel quadro dell'Unione europea e il futuro ruolo del Comitato parlamentare di controllo*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 1999, 731 ss.

favore dei *minori* stranieri giunti in Italia non accompagnati e affidati, in ragione di una temporanea mancanza di un ambiente familiare idoneo (ai sensi dell'art. 2 legge 4 maggio 1983, n. 184 in materia di adozione e affidamento dei minori), una volta che abbiano compiuto la maggiore età, è subordinato a varie condizioni (la presenza sul territorio italiano da non meno di tre anni, l'inserimento in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che deve fornire garanzie sulla disponibilità di un alloggio, la frequenza di un corso di studio o lo svolgimento di attività lavorativa). La necessità di contenimento, in generale, del rilascio di permessi di soggiorno è confermata dalla norma (art. 32, comma 1 *quater*) che impone la detrazione del numero dei permessi per tutti i minori divenuti maggiorenni dalle quote di ingresso definite nei decreti-flussi annuali.

Le misure di integrazione sociale vengono riservate, con nuova norma *ad hoc*, ai soli stranieri che dimostrino di essere in regola con le norme sul soggiorno (art. 40, comma 1 *bis*); vengono soppressi i contributi da parte delle regioni a enti locali o enti morali per il risanamento di alloggi da destinare agli stranieri; vengono previsti particolari requisiti per accedere, a parità di condizioni con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e servizi sociali che facilitino tale accesso (art. 40, 6° comma, possesso di un permesso di soggiorno di durata almeno biennale ed esercizio di lavoro subordinato o autonomo, non essendo più sufficienti né il semplice possesso del permesso, senza previsione di durata, né l'iscrizione alle liste di collocamento).

Il contrasto dell'immigrazione clandestina e l'espulsione

Il contrasto dell'immigrazione clandestina, finalità primaria della nuova legislazione, si manifesta con una varietà di misure.

a) All'ingresso, o meglio ancora prima dell'ingresso, attraverso una attività di vigilanza che consente l'impiego anche di navi della marina militare, non già in modo offensivo (come era stato prospettato da alcune forze politiche), ma in ausilio e supplemento rispetto a quelle in normale servizio di polizia, al fine di fermare e ispezionare le imbarcazioni sospettate di trasportare clandestini (art. 12, commi 9 *bis* e 9 *ter*).

b) All'ingresso vero e proprio, aggiungendo ai motivi "tradizionali" di respingimento alla frontiera, rappresentati dalla minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, quelli (art. 4) di aver riportato una condanna, anche a seguito di patteggiamento, per vari tipi di reati (per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, art. 380 c.p.p., commi 1 e 2; per reati concernenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, l'immigrazione clandestina, la prostituzione).

c) Quanto al soggiorno e alla cessazione dello stesso a seguito di espulsione, è necessario sottolineare due tratti distintivi della nuova disciplina (6).

Il primo riguarda l'immediata esecutività del provvedimento di espulsione amministrativa, anche se sottoposto a gravame o impugnativa da parte dello straniero, e pertanto con conseguente compressione della tutela giurisdizionale che non può avvenire se non *ex post*, una volta, dunque, eseguita l'espulsione (art. 13, comma 3). All'intimazione a lasciare il territorio nazionale entro quindici giorni, prevista nella precedente disciplina, e mantenuta oggi in due ipotesi marginali (scadenza del permesso da oltre sessanta giorni senza che ne sia stato chiesto il rinnovo; scadenza del termine del trattenimento o impossibilità del trattenimento nel centro di permanenza, art. 13, 5° comma) è sostituito l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (art. 13, comma 4). Un mezzo, come si sottolinea nella relazione al d.d.l., indispensabile ad evitare il grave difetto della disciplina previgente, dato che la "maggior parte degli intimati in realtà non ottempera all'ordine di lasciare il territorio nazionale".

In particolare le modifiche in materia di espulsione

Le modifiche alla disciplina dell'espulsione riguardano anche i seguenti profili.

a) Sono introdotte due nuove ipotesi di espulsione, relative una alla violazione di norme sul lavoro autonomo (art. 26, comma 7 *bis* a seguito di condanna definitiva per reati connessi alla tutela del diritto d'autore, legge 22 aprile 1941, n. 633, o per i reati di contraffazione, alterazione o uso di segni distintivi di opere dell'ingegno o di prodotti industriali, e di introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi, artt. 473, 474 cod. pen.); l'altra alla violazione di norme sul soggiorno per motivi familiari (art. 30, comma 1 *bis*, a seguito di revoca del permesso di soggiorno per motivi familiari se, dopo il matrimonio, come già si è ricordato, non è seguita un'effettiva convivenza, salvo siano nati figli).

b) Modifiche sono introdotte in materia di espulsione come sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione (art. 16; la pena detentiva da irrogare allo straniero irregolare o clandestino *ex art.* 13, comma 2, entro il limite dei due anni, può essere sostituita dal giudice, esclusi alcuni reati, in particolare quelli di particolare gravità previsti dal t.u., con l'espulsione per un periodo non inferiore ai cinque anni; la pena detentiva, anche residua, non superiore ai due anni, da scontare in parte dallo straniero, che si trovi nelle stesse condizioni di cui all'art. 13, comma 2, e per i reati prima indicati, non viene scontata poiché il magistrato di sorveglianza dispone l'espulsione, con la conseguenza che la pena è estinta dopo i dieci anni dall'esecuzione dell'espulsione).

c) Il divieto di rientro nel territorio nazionale si estende

Nota:

(6) Cfr. su tali profili, in particolare, C. Favilli, *Le nuove modifiche alla disciplina dell'espulsione degli stranieri extracomunitari*, in *Riv. dir. int.*, 2002, 731 ss. e i rilievi di R. Bricchetti, in *Guida al diritto*, 2002, 38, 108.

a dieci anni (anziché cinque, come nel passato, termine divenuto ora eccezionale, art. 13, comma 14).

d) Una modifica riguarda le figure di reato per chi rientra prima del decorso di detto termine (arresto, con pena più severa rispetto al passato, e seconda espulsione se la prima era amministrativa, art. 13, comma 13; reclusione se la prima espulsione era giudiziaria oppure se vi è stato un rientro anticipato anche dopo la seconda espulsione amministrativa, art. 13, comma 13 *bis*; si procede comunque con rito direttissimo, essendo consentito l'arresto in flagranza e, nella seconda ipotesi, il fermo).

e) Altra modifica riguarda le figure di reato per chi si trattiene nel territorio nazionale, malgrado l'ordine del questore di lasciarlo nei cinque giorni, una volta che sia cessato, o comunque non sia stato possibile il trattenimento nel centro *ad hoc*. Lo straniero che violi l'ordine, trattenendosi nel territorio nazionale "senza giustificato motivo" (espressione generica, foriera di dubbi, come si dirà), è punito con l'arresto da sei mesi a un anno, e quindi espulso; se viene trovato sul territorio nazionale malgrado l'espulsione, è punito con la reclusione da uno a quattro anni (l'arresto è sempre obbligatorio e si procede per direttissima, art. 14, commi 5 *bis-quinquies*).

Le nuove sanzioni

Prima di esaminare le critiche e perplessità che tali norme suscitano, sembra opportuno ricordare che il contrasto dell'immigrazione clandestina trova espressione anche nell'inasprimento delle pene per i reati connessi a tale fenomeno, ampliando le tipologie di condotta meritevoli di sanzione, come la procurata emigrazione illegale (atti diretti a procurare l'ingresso illegale di una persona nel territorio di un altro Stato, art. 12, 1° comma), distinta dalla procurata immigrazione illegale (ingresso dello straniero nel territorio italiano) e aumentando le pene, pecuniarie o non, per i reati-base, come pure le aggravanti. Alcuni elementi, come l'esposizione delle persone a pericolo della vita o dell'incolumità, o a trattamento inumano o degradante, nel passato elementi costitutivi del reato (di cui all'art. 12, comma 3) sono ora (comma 3 *bis*) aggravanti che aumentano la pena fino a un terzo.

La *ratio* di maggior severità è alla base della più pesante delle aggravanti, nelle ipotesi in cui gli atti compiuti sono finalizzati a reclutare persone da sfruttare a fini sessuali o minori da impiegare in attività illecite (escludendo il giudizio di prevalenza o equivalenza di attenuanti con le aggravanti, sia in questo, sia nel precedente caso di aggravante).

L'unica attenuazione (diminuzione della pena fino alla metà, art. 12, comma 3 *quinquies*) si ha nel ravvedimento operoso dell'imputato che si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, aiutando in modo concreto l'autorità di polizia e quella giudiziaria a raccogliere elementi di prova decisivi, fra l'altro, per la cattura di autori di reati o per sottrarre risorse rilevanti alla consumazione dei delitti.

Perplessità e critiche.

La tutela dei diritti del singolo

Critiche e perplessità suscita la previsione, prima ricordata, di un non meglio "giustificato motivo", quale l'indigenza, assai frequente dello straniero, che non gli ha consentito di lasciare il territorio nazionale malgrado l'ordine del questore, una volta cessato il trattenimento: la Corte costituzionale dovrebbe pronunciarsi prossimamente su tale profilo, e più in particolare sulla previsione dell'arresto obbligatorio per una semplice contravvenzione, quale è, appunto, la violazione dell'ordine del questore, e sul significato da attribuire alla "giustificazione" (7).

Parimenti, critiche e perplessità suscitano le seguenti altre previsioni.

a) In primo luogo il potere di intimazione-ordine del questore, diverso, a quanto pare, dal potere di espulsione del prefetto, confermando un riparto di competenze non sempre chiaro e definito, tanto meno nella prassi.

b) In secondo luogo l'aumento del periodo in cui è consentito sia il trattenimento nel centro (a seguito di convalida, da venti a trenta giorni), sia la proroga da parte del giudice su richiesta del questore (da dieci a trenta giorni), seppur vincolata alla presenza di gravi difficoltà in ordine all'accertamento dell'identità o nazionalità dello straniero da espellere o respingere, nonché all'acquisizione dei documenti necessari per il viaggio (art. 14, comma 5). Sul trattenimento, ipotesi nuova, nel nostro ordinamento, di "detenzione amministrativa" di derivazione francese, si pronunciò la Corte costituzionale (sentenza 10 aprile 2001, n. 105) che ispirò, quando ancora era in discussione la legge Bossi-Fini, la modifica al t.u. (introdotta con d.l. 4 aprile 2002, n. 51 conv. in legge 7 giugno 2002, n. 106, nuovo comma 5 *bis* dell'art. 13), imponendo l'esame del provvedimento di accompagnamento da parte del Tribunale in composizione monocratica, ai fini di una eventuale convalida, con la previsione di tempi strettissimi (quarantotto ore per la trasmissione del provvedimento e altrettante per la decisione) (8).

La Corte costituzionale aveva, invero, ritenuto infondate le questioni di legittimità sollevate con riferimento all'art. 13 Cost., pur ricordando che il trattenimento deve durare solo per il tempo strettamente necessario e, pertanto, deve cessare non appena vengano meno le cause che l'hanno determinato. Qualificando il trattenimento come una «misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie previste dall'articolo 13 della Costituzione», la Corte ricorda come anche l'accompagnamento alla frontiera abbia tale

Note:

(7) Per un elenco delle questioni pendenti cfr. www.cortecostituzionale.it/ita/attivita/corte/questionipendenti.

(8) Sui profili del trattenimento e l'esame della legislazione nei Paesi membri dell'Unione cfr. B. Nascimbene (ed.), *Expulsion and detention of aliens in the European Union countries. L'éloignement et la détention des étrangers dans les Etats membres de l'Union européenne*, Milano, 2001; quanto alla pronuncia della Corte cost. cfr. *Riv. dir. int.*, 2001, 510 e i rivechi di C. Favilli, *op.cit.*

natura («di immediata coercizione che qualifica, per costante giurisprudenza costituzionale, le restrizioni della libertà personale e che vale a differenziarle dalle misure incidenti solo sulla libertà di circolazione delle persone»). Il controllo del giudice, in sede di convalida, non può «fermarsi ai margini del procedimento di espulsione, ma deve investire i motivi che hanno indotto l'amministrazione procedente a disporre quella peculiare modalità esecutiva dell'espulsione - accompagnamento alla frontiera - che è causa immediata della limitazione della libertà personale dello straniero e insieme fondamento della successiva misura del trattenimento».

c) Si vuole, in terzo luogo, sottolineare che l'uso generalizzato, nei termini ricordati, dell'accompagnamento rende di ancor maggior rilievo la giustiziabilità del provvedimento in sede di convalida e la necessità del rispetto delle garanzie individuali, quelle giurisdizionali in particolare. Il diritto dello straniero ad essere sentito, nell'ambito del procedimento in camera di consiglio previsto dall'art. 737 c.p.c., richiamato dall'art. 14, comma 4, viene mantenuto intatto, con diritto all'assistenza legale e ammissione al gratuito patrocinio. Lo stesso diritto ad essere sentito, tuttavia, non è più previsto in sede di impugnazione del provvedimento di espulsione, essendo stata abrogata la disposizione (comma 9 dell'art. 13) che, peraltro, richiamava le norme sui procedimenti in camera di consiglio. L'abrogazione suscita perplessità sia perché tale obbligo è stato ritenuto indispensabile ai fini della decisione del giudice adito (in tal senso Cass., sez. I, 17 novembre 2000, n. 14902); sia perché al procedimento camerale è ispirato l'art. 13 bis sulla "partecipazione dell'amministrazione nei procedimenti in camera di consiglio", che è parte necessaria del procedimento (la norma fu introdotta dal d.lgs. 13 aprile 1999, n. 113; sull'orientamento della giurisprudenza Cass., I, 22 novembre 2000, n. 15071) (9); sia perché, come il provvedimento di convalida, la decisione sull'espulsione è solo ricorribile per Cassazione, non già reclamabile. Un'interpretazione coerente imporrebbe, comunque, l'obbligo di sentire l'interessato, i cui diritti di difesa già sono compresi (e compromessi) dalla immediata esecutività dell'espulsione che gli permette, come s'è detto, un'impugnazione *ex post*. Salvo ritenere che, una volta espulso, se gli si dovesse garantire quel diritto, si dovrebbe permettere il rientro, in deroga al "bando" decennale che l'espulsione comporta. Ma forse è proprio questo che il legislatore ha voluto evitare, con una valutazione che la Corte costituzionale potrebbe però censurare sotto il profilo del diritto fondamentale garantito dall'art. 24 Cost.

d) Fra gli interventi tesi ad eliminare incertezze, tanto più necessari nella delicata materia della tutela giurisdizionale, il legislatore avrebbe potuto adoperarsi a chiarire il riparto di giurisdizione fra giudice ordinario e amministrativo. Non v'è dubbio che spetti al primo il giudizio sull'espulsione giudiziaria (art. 15, espulsione a titolo di misura di sicurezza; art. 16, espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione, per quest'ul-

tima avendo competenza il magistrato e il tribunale di sorveglianza) e al secondo il giudizio sull'espulsione decretata dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico (art. 13, comma 11). L'espulsione amministrativa è di competenza del giudice ordinario, come pure il diniego di revoca del decreto di espulsione (in questi termini Cass., sez. un., 21 febbraio 2002, n. 2513), ma gli altri provvedimenti che riguardano l'ingresso e il soggiorno dovrebbero restare di competenza del giudice amministrativo. È vero che la Corte costituzionale (ordinanza 18 dicembre 2001, n. 414) ha ritenuto non irragionevole la previsione di due giurisdizioni diverse, tuttavia un espresso "catalogo" di competenze, salvo prevedere la competenza esclusiva del giudice ordinario, ben sarebbe stato (e sarebbe) auspicabile (10).

e) Alle perplessità ricordate si aggiungono quelle derivanti dall'esame della disciplina comunitaria, approvata o in corso di esame e approvazione, che incide, in particolare, sulla materia dell'ingresso, soggiorno, espulsione. Basti menzionare la direttiva del Consiglio sul riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione, n. 2001/40 del 28 maggio 2001, da recepire negli ordinamenti nazionali entro il 2 dicembre 2002; il libro verde e il programma d'azione sul rimpatrio delle persone che risiedono illegalmente nei Paesi membri; le proposte in materia di riconoscimento dello *status* di rifugiato, che a parte quanto si dirà oltre sulla disciplina introdotta dalla legge Bossi-Fini, incidono sull'ingresso-soggiorno-espulsione, distinguendo i richiedenti asilo dagli altri stranieri. A breve, insomma, le norme in materia subiranno ampie modifiche: ma il legislatore, con decisione discutibile, ha ritenuto di procedere comunque, in via autonoma (11).

L'asilo. a) La procedura semplificata;

b) la procedura ordinaria

La scarsa attenzione del legislatore per il diritto d'asilo e lo *status* dei rifugiati ha rinviato, ancora, la previsione di una disciplina organica in materia, tante volte preannunciata quale atto dovuto, nel rispetto di una norma costituzionale, l'art. 10, comma 3, mai attuata (12).

a) Il legislatore si è invece limitato a introdurre alcune norme procedurali (artt. 31-33 della legge 189/2002) che non modificano il t.u., dato che questo non riguardava, e non riguarda l'asilo, ma solo l'immigrazione. Le

Note:

(9) Per le due sentenze della Cass. citate cfr. *Rep. Foro it.*, 2000, 2180 s.

(10) La sentenza della Cassazione e l'ordinanza della Corte cost. sono in *Diritto immigrazione cittadinanza*, n. 2, 2002, 151 e 159, con commento *ivi*, 101 di P.L. di Bari, *Doppia tutela giurisdizionale in materia di soggiorno ed espulsione dello straniero ovvero la strada tortuosa per raggiungere un giudice a Berlino*.

(11) Per una disamina della legislazione approvata o in corso di esame e approvazione da parte della Comunità, cfr. B. Nascimbene, C. Favilli, in *Rapporto ISMU 2002*, Milano, 2003, in corso di pubblicazione.

(12) Per rilievi sul tema cfr. gli scritti di P. Bonetti, L. Trucco *citt. alla nota 1*.

modifiche procedurali riguardano la c.d. legge Martelli (d.l. 416/89 conv. in legge 39/90), il cui art. 1 era, ed è, dedicato all'asilo, continuando quest'ultima ad essere in vigore nell'attesa di una disciplina organica. Afferma la relazione al d.d.l. del Governo (legge 189/2002) che la disciplina introdotta è provvisoria, quella nuova venendo rinviata a quando saranno approvate le norme comunitarie in materia, che garantiranno uno standard comune europeo. Il Governo, confermando l'orientamento generale restrittivo, e di severità, più volte ricordato, ha voluto insomma rinviare la disciplina sostanziale, introducendo una "procedura semplificata" che consenta di "risolvere il problema costituito dalle domande di asilo realmente strumentali, ossia presentate al solo scopo di sfuggire all'esecuzione di un provvedimento di allontanamento ormai imminente".

La *ratio* della modifica legislativa è tale da aver dedicato un'attenzione quasi esclusiva ai richiedenti asilo presuntivamente fittizi, trascurando, in modo del tutto censurabile, per quanto si tratti di disciplina provvisoria, gli stranieri che fondatamente richiedono, anzi sono costretti a chiedere asilo.

La principale novità è rappresentata dalla possibilità di trattenere il richiedente asilo in "centri di identificazione" (CID, in quattro casi: in cui è necessario accertare l'identità o nazionalità, verificare gli elementi posti a base della domanda se non sono immediatamente disponibili, accertare il diritto ad essere ammesso nel territorio nazionale, e in generale - unico caso di trattenimento obbligatorio nel CID, negli altri tre essendo facoltativo - se il richiedente viene fermato in quanto ha eluso o tentato di eludere il controllo alla frontiera o subito dopo, oppure si trova in soggiorno irregolare) e nei "centri di permanenza temporanea" (CPT, il trattenimento è sempre obbligatorio), già noti, essendo stati creati dalla legge Turco-Napolitano per gli stranieri espellendi (art. 14 t.u.).

La procedura semplificata di esame delle domande di asilo si applica agli stranieri trattenuti obbligatoriamente, perché irregolari o clandestini (trattenuti nel CID) e perché già espulsi o respinti (trattenuti nel CPT) per i quali dunque scatta la presunzione di domanda strumentale o infondata, atta ad evitare o procrastinare l'allontanamento. La semplificazione riguarda il termine (venti giorni complessivi dalla presentazione della domanda fino alla decisione) e le garanzie che, almeno nell'ipotesi del trattenimento nel CPT, sono le medesime degli stranieri espulsi, non richiedenti l'asilo (art. 1 *bis*, comma 4 e 1 *ter*, comma 3, della legge Martelli, introdotti dall'art. 32).

Manca invero una disciplina per il trattenimento nel CID, rinviata ad "apposito regolamento" (art. 1 *bis*, comma 3). Se non v'è dubbio che dovranno essere riconosciute le stesse garanzie, minime, di informazione e assistenza, quella legale compresa, che si tratti di trattenimento obbligatorio o, a maggior ragione, facoltativo (il richiamo all'art. 14 del t.u. è solo per quello obbligatorio riguardante lo straniero, espulso o respinto, richiedente asilo), resta il dubbio sulla durata del trattenimento e il

controllo che, alla luce del già ricordato orientamento della Corte costituzionale, deve sempre essere assicurato da parte del giudice.

L'incertezza è ancor più rilevante se si ricorda la regola generale, prevista dall'art. 1 *bis*, secondo cui il richiedente asilo «non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la domanda di asilo presentata» e (stesso art. 1 *bis*) il trattenimento deve essere limitato al «tempo strettamente necessario alla definizione delle autorizzazioni alla permanenza nel territorio dello Stato».

b) La procedura ordinaria pone alcuni problemi, anche in relazione alla semplificata. In tutti i casi in cui non sia stato disposto il trattenimento, o questo sia cessato, si prevede (art. 31, che modifica l'art. 1, comma 5 della legge Martelli, e art. 1 *bis*, comma 5) che il questore rilasci un permesso di soggiorno temporaneo, valido fino alla definizione della procedura di riconoscimento. Vi è da chiedersi se la procedura ordinaria (che non ha, dunque, comportato un trattenimento nei tre casi facoltativi ricordati) differisca da quella semplificata soltanto per il termine più lungo (art. 1 *quater*, comma 2, trenta giorni anziché quindici) per sentire il richiedente asilo e se i mezzi di impugnazione delle decisioni rese dalle Commissioni territoriali, che sostituiscono la Commissione centrale per il riconoscimento dello status (art. 1 *quater*), sono gli stessi: a) istanza di riesame proposta alla Commissione territoriale integrata (cioè la stessa che ha rigettato la domanda, integrata da un componente della Commissione nazionale per il diritto d'asilo, che ai sensi dell'art. 1 *quinquies* è la "trasformazione" della precedente Commissione, con funzioni di indirizzo, coordinamento, formazione, aggiornamento, ma anche con funzioni residue decisorie, in tema di revoca e cessazione dello status); b) ricorso al tribunale in composizione monocratica (art. 1 *ter*, comma 6). L'istanza deve essere proposta entro cinque giorni e la decisione è pronunciata nei dieci giorni successivi, mentre il ricorso al tribunale va proposto entro quindici giorni (l'art. 1 *quater*, comma 3, sulla procedura ordinaria richiama peraltro gli obblighi di informazione sulle modalità di impugnazione previsti dall'art. 2, comma 6 del t.u.). Il riesame è disposto solo per chi è trattenuto, anche obbligatoriamente, nel CID (art. 1 *ter*, comma 6) e non si comprende la ragione della mancata previsione per il trattenimento, parimenti obbligatorio, nel CPT: anche se il riesame da parte dello stesso organo, per quanto (limitatamente) ampliato nella composizione, non è un mezzo di ricorso effettivo. Il ricorso al tribunale non sospende, comunque, il provvedimento di allontanamento, di guisa che il richiedente asilo può essere espulso nelle more del giudizio, salvo che ottenga una sospensione del provvedimento da parte del prefetto. Anziché riconoscere formalmente la competenza a sospendere al tribunale (che comunque non ne è privato), il legislatore affida al prefetto, e perciò ad un organo di quella stessa Amministrazione che nomina la Commissione territoriale e che espelle o respinge lo straniero, la competenza, del tutto anomala, ad autorizzare il richiedente asilo a rimanere, in attesa dell'esito del ricorso. Perché siano

garantiti i diritti fondamentali della persona, è necessario che venga veramente rispettato quanto previsto dall'art. 1 *quater*, comma 4, ove si ricorda l'obbligo per le commissioni territoriali di tener conto delle conseguenze di un rimpatrio alla luce degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è firmataria: in particolare, dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che vieta la sottoposizione a torture, pene o trattamenti inumani o degradanti.

Il richiamo agli obblighi internazionali, quanto mai opportuno in un contesto dalle tante incertezze, non può che essere esemplificativo (si pensi alla tutela della vita familiare *ex art.* 8 della Convenzione) e deve essere inteso anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha fornito importanti orientamenti in proposito (13).

L'art. 19 sul divieto di espulsione e respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione, per vari motivi (razza, sesso, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche, condizioni personali o sociali) non ha subito modificazione alcuna, confermando, positivamente, il limite generale in relazione a misure di allontanamento per ragioni *lato sensu* umanitarie.

Le norme ricordate e quelle sul sistema di protezione dei richiedenti asilo, rifugiati, stranieri con permesso umanitario (*ex art.* 18 t.u.) che prevedono un servizio di accoglienza da parte degli enti locali (art. 31 *sexies*) e un finanziamento delle attività e interventi a carico di un "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo" (art. 31 *septies*) si applicheranno dopo che sarà entrato in vigore il regolamento *ad hoc* (art. 1 *bis*, comma 3, e art. 34, comma 3 sull'emanazione del regolamento, che sarebbe dovuta avvenire entro il 10 marzo 2003). Regolamento, prassi, giurisprudenza contribuiranno a chiarire i dubbi e le perplessità, che rendono ancor più urgente una disciplina organica che tanti Governi, pur di diversa composizione politica, non sono riusciti ad approvare. Si aggiunga, come già si è ricordato, che varie proposte, che riguardano sia la disciplina sostanziale, sia quella procedurale, sono all'esame delle istituzioni comunitarie, in vista dell'adozione di direttive sulla definizione dello *status* e sulle regole di procedura (14).

La sanatoria. Considerazioni critiche

Lo stesso giorno, 10 settembre 2002, in cui entrava in vigore la legge 189/2002, entrava in vigore il d.l. 9 settembre 2002, n. 195 (poi conv. in legge 9 ottobre 2002, n. 222) "in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari" (15). Alla sanatoria di collaboratori domestici e "badanti" ovvero di persone che assistono soggetti portatori di handicap o affetti da patologie che ne limitano l'autosufficienza (art. 33 legge 189/2002) si sono aggiunti pochi mesi dopo, fra le tante polemiche che la misura proposta aveva suscitato (anche all'interno della stessa maggioranza di Governo), tutti quei lavoratori extracomunitari che avessero svolto nei tre mesi antecedenti il decreto legge (cioè nello stesso periodo previsto

per domestici e "badanti") un'attività di lavoro subordinato. La disciplina della sanatoria è diventata, così, unica per tutti i lavoratori, essendo stata modificata anche la stessa legge Bossi-Fini, prevedendo dunque una procedura unica, pur con alcune differenze, in particolare quanto ai costi contributivi a carico del datore di lavoro.

La dichiarazione di emersione, compiuta dal datore di lavoro, consente al lavoratore di rimanere sul territorio nazionale fino a quando il procedimento non è terminato (con il rilascio del permesso di soggiorno ovvero il diniego) e al datore di lavoro di non essere punito per tutte le violazioni, di carattere penale o amministrativo, delle norme relative al soggiorno e al lavoro (violazioni, secondo una formulazione assai ampia, "comunque afferenti all'occupazione", art. 1, comma 6 legge 222/2002). Fino alla definizione del procedimento non è applicabile a carico del datore di lavoro la norma penale che sanziona l'occupazione illegittima di un lavoratore, privo di permesso o con permesso scaduto, revocato, annullato (art. 22, comma 12 t.u.; la rilevanza penale del fatto previsto da detta norma è così sospesa, art. 1, comma 6 citato).

Tale *favor* è soltanto attenuato dall'aver escluso dalla sanatoria gli stranieri che siano stati espulsi per motivi diversi dal mancato rinnovo del permesso di soggiorno. Anche in tal caso, ove la sfera dei beneficiari (pur espulsi) viene ristretta, si afferma che possono comunque sussistere condizioni per la revoca del provvedimento di espulsione "in presenza di circostanze obiettive riguardanti l'inserimento sociale" (art. 1, comma 8, lett. a), escludendo, alla fine, solo alcune limitate categorie di stranieri (si tratta di coloro che: siano o siano stati sottoposti a procedimento penale per delitto non colposo conclusosi, in sostanza, con la condanna; espulsi con accompagnamento alla frontiera mediante la forza pubblica; rientrati illegittimamente nel territorio nazionale dopo l'espulsione; segnalati ai fini della non ammissione; denunciati per uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381 c.p.p. o destinatari di una misura di prevenzione o di sicurezza, art. 1, 8° comma, lett. a, b, c).

Una volta conclusosi l'esame delle oltre settecentomila domande presentate, si potrà valutare in quale modo e percentuale abbiano inciso le cause di esclusione (16).

Note:

(13) Ci si permette rinviare, in argomento, al nostro scritto *La Convenzione, la condizione dello straniero e la giurisprudenza*, in B. Nascimbene (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2002, 153 ss.

(14) Si vedano i riferimenti alla nota 11. Il termine indicato del 10 marzo 2003 è stato rispettato.

(15) Cfr. per alcuni rilievi in proposito i commenti di O. Forlenza, F. Ciampi, in *Guida al diritto*, 2002, 36, 22, 24 e 2002, 41, 24, 26.

(16) Sui dati della sanatoria cfr. www.cittadinitalia.it/news/pages/nodate/15/news_00017382.htm e, anche con riferimento al decreto-flussi, di cui poco oltre nel testo, www.stranieriitalia.it/news/datieregola26novbis.htm e [/news/quote10dic.htm](http://news/quote10dic.htm); si vedano anche le dichiarazioni del prefetto Anna Maria D'Ascenzo in sede di audizione, il 19 febbraio 2003, avanti al Comitato parlamentare Schengen, Europol e immigrazione (con documento allegato), in www.camera.it/-dati/leg14/lavori/stenbic/30/2003/0219/s020.htm

Nel prossimo “decreto flussi” (l’ultimo è il D.P.C.M. 15 ottobre 2002, emesso quando la sanatoria era ancora in atto) si dovrebbe tener conto del numero di stranieri ai quali è stato revocato il decreto di espulsione, “decurtandoli” dalla quota di lavoratori da ammettere nel nostro Paese per lavoro subordinato (art. 8, comma 8, lettera a, ultima parte). La norma è demagogica, adottata per soddisfare quella o quelle parti politiche che si opponevano a qualunque sanatoria, finendo per accettare soluzioni di largo compromesso. Di tale compromesso e *favor* sono dimostrazione le norme, ricordate, che escludono la punibilità per il solo fatto di aver presentato una dichiarazione di emersione, indipendentemente dall’esito del procedimento amministrativo (il rigetto dell’istanza non significa, necessariamente, che la dichiarazione sia “falsa”, e in quanto tale punita come reato, art. 1, comma 9).

Una diversa espressione di compromesso è rappresentata dall’attenuazione dell’obbligo dei rilievi fotodattiloscopici, che subisce varie deroghe (nel caso di rilascio di permesso di soggiorno non superiore ai tre mesi, per cure mediche, visite, affari, turismo o per casi specifici, art. 2, comma 5), o si rinvia l’applicazione dell’obbligo stesso per i beneficiari della sanatoria (art. 2, comma 3) o ancora, per evitare che l’obbligo sia inteso come repressivo per gli stranieri, si prevede che anche i cittadini italiani si sottopongano a quei rilievi all’atto della consegna della carta di identità elettronica (art. 2, comma 7, che rinvia all’art. 36 del t.u. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa).

Solo al termine della procedura amministrativa che porterà alla conclusione di un certo numero di “contratti di soggiorno”, si potrà esprimere un giudizio sull’esito di un’iniziativa che, nel passato, fu sempre avversata da forze politiche di destra e centro-destra (17). La rigidità della procedura, il cui avvio è stato lasciato alla sola volontà del datore di lavoro, è stata censurata dalla giurisprudenza, che ha riconosciuto anche il diritto del lavoratore a chiedere la sanatoria, costringendo il Governo ad ammettere, seppur a mezzo di circolare, la legittimazione di quest’ultimo, beneficiario della norma, allo stesso titolo del datore di lavoro (18).

La severità della legge Bossi-Fini, fra compromessi e interpretazioni estensive o generose, potrebbe ridursi, nel tempo, a una severità di facciata, ravvicinandola, nella sostanza, alla disciplina previgente, i cui principi generali, peraltro (artt. 1 e 2), non sono mai stati messi in discussione.

Note:

(17) Per una disamina in argomento cfr. A. Di Pascale, *La régularisation des étrangers illégaux en Italie*, in *Les régularisations des étrangers illégaux dans l’Union européenne, Regularisation of illegal immigrants in the European Union*, sous la direction/under the supervision of P. De Bruycker, Bruxelles, 2000, 273 ss.

(18) Sugli orientamenti della giurisprudenza in proposito e sulla circolare del Ministro dell’interno del 31 ottobre 2002, cfr. www.stranieritalia.com/briguglio/immigrazione-e-asilo/2002/ottobre (punti 109, 110, 128 e *ibidem*/novembre/punto 15).

QUADERNI

Il Giudice di pace

Quaderni

diretti da Luigi Domenico Cerqua, Giovanna Di Rosa, Vito Febbraro, Alfredo Frangini, Franco Petrelli, Lorenzo Picotti, Giorgio Spangher

L’opposizione alle sanzioni amministrative - Profili teorico-pratici

di Vito Dattolico, Franco Petrelli
giugno 2003, € 21,00

Il volume fornisce un panorama completo dei profili teorico-pratici dell’opposizione alle sanzioni amministrative, argomento di grande interesse per l’attività del giudice di pace, individuando, in particolare, i problemi emersi in sede di attuazione dell’istituto.

Abbonamento annuale ai Quaderni € 35,70

Abbonamento annuale Rivista Il Giudice di pace + Quaderni € 94,00

Per informazioni

- Servizio Informazioni Commerciali (tel. 02.82476794 – fax 02.82476403)
- Agente Ipsoa di zona (www.ipsoa.it/agenzie)
- www.ipsoa.it

Le definizioni alternative del processo penale davanti al giudice di pace - Conciliazione, irrilevanza del fatto e condotte riparatorie

di Enrico Gallucci, Giulio Garuti, Elena Mattevi, Caterina Pongiluppi, Pasquale Bronzo
novembre 2003, € 21,00