

# appunti arancioni

PERIODICO DELL'ASSOCIAZIONE NESSUN LUOGO È LONTANO maggio 2007 n. 2



- 2 Prefazione
- 5 Innovazioni e modifiche in campo migratorio
- 17 La previsione di una nuova disciplina dell'immigrazione: le principali azioni di governo
- 32 Diritti di rappresentanza: il voto
- 37 Bibliografia

**I principali interventi di  
modifica del Testo unico  
sull'immigrazione:  
azioni e prospettive**

**02**2007

## I principali interventi di modifica del Testo unico sull'immigrazione: azioni e prospettive

A cura di Nessun luogo è lontano – Centro Studi  
Marialuisa Sigillo, Maria Carla Intrivici, Dario Porta

### Indice

<b>Prefazione</b> .....	2
<b>Innovazioni e modifiche in campo migratorio</b>	
1. Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5: diritto al ricongiungimento familiare.....	5
2. Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 3: <i>status</i> dei cittadini dei Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo.....	7
3. Direttiva in materia di diritti dello straniero nelle more del rilascio del primo permesso di soggiorno per lavoro subordinato.....	10
4. Direttiva sui diritti dello straniero nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno.....	11
4.1 Direttiva del Ministero del Lavoro del 5 dicembre 2006.....	13
4.2 Messaggio INPS n. 27641 del 16 ottobre 2006.....	14
5. Novità introdotte dalla Legge finanziaria 2007.....	15
<b>La previsione di una nuova disciplina dell'immigrazione: le principali azioni di governo</b>	
1. Disegno di legge: Interventi per contrastare lo sfruttamento di lavoratori irregolarmente presenti sul territorio nazionale.....	17
2. Disegno di legge: Disposizioni in materia di contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e modifiche al codice di procedura penale.....	19
3. Decreto legge del 15 febbraio 2007 n. 10 modificato dalla legge di conversione del 6 aprile 2007 n. 46 - Disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali.....	21
4. La riforma del Testo unico sull'immigrazione.....	24
<b>Diritti di rappresentanza: il voto</b>	
1. La riforma del Testo unico sull'immigrazione: il riconoscimento del diritto di voto.....	32
2. Verso il voto amministrativo.....	33
3. Il voto circoscrizionale: un necessario inizio.....	34
<b>Bibliografia</b> .....	37

## Prefazione

Il nuovo numero degli Appunti Arancioni “I principali interventi di modifica del Testo unico sull’immigrazione: azioni e prospettive”<sup>1</sup>, lo dedichiamo all’epicentro dell’iniziativa politica e culturale che l’Associazione porta avanti da più di tre anni: la modifica della normativa sull’immigrazione e il riconoscimento dei diritti civili e politici.

Gli Appunti presentano una prima connotazione tecnica con il trattare i principali provvedimenti attuati dal Governo in campo migratorio e le prospettive di una globale riforma normativa, per poi esporre, nell’ultimo capitolo, la nostra lettura della realtà, indicare i nostri “atteggiamenti politici” e gli orientamenti peculiari.

Il numero è presentato in occasione dell’Assemblea di Nessun luogo è lontano del maggio 2007: “Diseguali davanti alla legge. Immigrazione, voto negato e democrazia imperfetta”.

*Dal documento politico - Spunti di riflessione preliminari all’Assemblea di Nessun luogo è lontano, del 24 maggio 2007- si legge:*

«L’attuale Parlamento ha mostrato, fin dal suo insediamento, di voler avviare un’importante attività di *governance* delle migrazioni, esprimendo in tal senso una buona attitudine riformista e puntando alla predisposizione di strumenti legislativi innovativi e non ideologici sull’argomento. Orientamento parlamentare che è stato fortemente sostenuto e indirizzato dall’Esecutivo, il quale ha voluto da subito imprimere una forte spinta per giungere alla regolazione o ri-regolazione di istituti e norme che mettessero l’Italia, in materia di immigrazione, al passo con le principali democrazie europee.

Dopo gli sforzi compiuti, le mediazioni effettuate, i contributi giunti dai corpi intermedi e sociali, è, però, forte il rischio che i provvedimenti proposti si perdano in Parlamento, con contraccolpi davvero gravi sul piano dei diritti civili e politici. Più tardi, infatti, l’Italia si metterà in grado di definire una propria adeguata idea di cittadinanza, più tardi si libereranno diritti politici per i “nuovi cittadini”, più si indeboliranno il profilo democratico del Paese e la tenuta complessiva del suo sistema di sicurezza civile.

Occorre riflettere su come sia impossibile aspirare a città più sicure se non si immettono “nella legalità del diritto, chi ne ha diritto”. Risulta in questo caso evidente, che qualità democratica e sicurezza non sono antitetici, ma complementari.

---

<sup>1</sup> Pubblicazione conclusa il 10 maggio 2007.

Crediamo che siano proprio state queste le argomentazioni culturali che fecero da sfondo, quindici anni fa, alla Convenzione di Strasburgo del 1992; l'Europa riconosceva, tra l'altro, il diritto a chi risiedeva da cinque anni sul suolo europeo il diritto al voto amministrativo. L'Europa di allora sembrava aver compreso che liberare diritti, è precondizione di democrazia ma anche di sicurezza.

Queste considerazioni, sulle quali in questi anni, con varia intensità e in tempi diversi, sono convenuti in tanti, rischiano di non trovare risposta. Preoccupa il difficile cammino parlamentare che ogni legge, in particolare se attinente ai diritti civili e politici, sembra condannata; preoccupa anche che l'attitudine alla mediazione che è indispensabile per qualsiasi accordo politico, rischi di svilirsi in "effetti annuncio" senza seguito. E se questo, nella fattispecie, è vero per la legge in tema di cittadinanza, lo sarà ancora di più per la modifica della vigente c.d. Bossi – Fini che, essendo una richiesta di legge delega, ha davanti a sé un tempo ed un percorso particolarmente lunghi. E se anche il tema del voto quanto meno amministrativo, non esaurisce tutta la politica dei diritti civili e politici, esso ne è la parte qualificante.

Il pensiero politico conservatore teme l'allargamento del diritto di rappresentanza e se ne difende invocando, più o meno strumentalmente, l'aspirazione alla sicurezza, costruendo un odioso assioma: più diritti, meno sicurezza. Molta parte del pensiero riformista e progressista, invece, si è disabituato alla fatica della rappresentanza e sembra tentato dal costruire percorsi protetti di "partecipazione controllata", di "modica quantità di diritti" e di "gradualismo democratico", davvero preoccupanti.

A costoro vogliamo dire con chiarezza che questioni delicate e importanti come il diritto al lavoro e alla casa, non possono essere messi come alternativi o prioritari rispetto ai diritti politici e civili. È doloroso dover ricordare ancora come sia tipico delle dittature, scambiare diritti con beni di prima necessità. Allo stesso modo riteniamo socialmente destrutturate proporre agli immigrati forme bizzarre di partecipazione, come fosse un prodromo della rappresentanza; la questione non è, infatti, elargire surrogati di democrazia quanto liberalizzare l'accesso alla dinamica virtuosa dei diritti e dei doveri.

C'è dunque una strozzatura culturale da superare in fretta, una sorta di *gap* che intanto è più pericoloso in quanto non rappresenta l'inadeguatezza di fronte ad una nuova sfida, quanto un arretramento rispetto a ciò che era già patrimonio acquisito delle democrazie mature.

Per questo crediamo che alcune cose vadano fatte con grande determinazione e senza ulteriori indugi. E su questo, nessuno sforzo può considerarsi aggiuntivo o

superfluo. Secondo noi è fondamentale: 1) sostenere il percorso parlamentare di riforma della cittadinanza; 2) sostenere la concessione della legge delega avanzata dal Governo al Parlamento per la modifica della c.d. Bossi – Fini; 3) rilanciare con forza la ratifica del capitolo C della Convenzione di Strasburgo del 1992 in materia di voto amministrativo.

Si intende anche tenere alta l'attenzione sugli sforzi di quella parte della dottrina giuridica che ritiene che la modifica degli Statuti comunali, per consentire il voto nei municipi e nelle circoscrizioni, sia possibile a legislazione vigente. Al riguardo, sosteniamo l'urgenza di un più forte impegno per aprire un confronto col Governo, sulla necessità di ascoltare più attentamente le ragioni di tanti Comuni che, non certo per motivi ideologici, hanno avviato le modifiche statutarie che, anche dall'attuale Esecutivo, sono state bloccate.

È nostro convincimento – lo abbiamo detto e scritto più volte – che la *governance* dell'immigrazione ha bisogno di una complessità di azioni positive: nella scuola, nel mercato del lavoro, nell'accesso ai servizi. Ma questo piano non può che essere integrato con il riconoscimento della cittadinanza piena che, nelle democrazie evolute, si esprime potendo eleggere ed essere eletti. Le scelte che proponiamo servono anche – lo abbiamo detto – a riallineare l'Italia con l'Europa in una materia della massima importanza, quale quella dei diritti civili e politici. Tale processo, dopo il rilancio del Trattato Costituzionale come obiettivo vincolante per tutti i Paesi, assume una valenza simbolica e politica di primo piano».

## Innovazioni e modifiche in campo migratorio

### 1. Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5: diritto al ricongiungimento familiare

Il Consiglio dei Ministri ha approvato nella riunione del 1° dicembre 2006, due decreti legislativi di attuazione delle direttive comunitarie rispettivamente sui ricongiungimenti familiari e il soggiorno di lungo periodo per cittadini stranieri non comunitari.

Con il *Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5*<sup>2</sup>, in applicazione della direttiva 2003/86/CE<sup>3</sup>, sono state introdotte importanti modifiche al Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello Straniero (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), relativamente al diritto al ricongiungimento familiare.

In merito alle categorie beneficiarie non è più prevista per i figli minori la condizione di familiari "a carico", potendosi tale requisito considerare implicito: «figli minori, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso»<sup>4</sup>; tra gli altri familiari si fa riferimento al coniuge non più al «coniuge non legalmente separato», a genitori «a carico che non dispongano di un adeguato sostegno familiare nel Paese di origine o di provenienza», senza considerare più la presenza o meno di altri figli nel Paese di provenienza, a figli maggiorenni a carico permanentemente inabili al lavoro (art. 29, comma 1).

Il requisito della minore età prevista per il ricongiungimento è esplicitamente riferito al momento della presentazione della domanda, per evitare di porre a carico dell'interessato le conseguenze di eventuali ritardi; per i figli maggiorenni non è più richiesta l'invalidità totale<sup>5</sup>, bensì l'impossibilità di provvedere, in maniera permanente, alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute: figli maggiorenni a carico permanentemente inabili al lavoro<sup>6</sup>.

Relativamente alle norme in materia di ricongiungimento dei "genitori a carico", sarà sufficiente dimostrare che «non dispongano di un adeguato sostegno familiare nel Paese

---

<sup>2</sup> Decreto Legislativo 8 gennaio 2007 n. 5 Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 25 del 31 gennaio 2007.

<sup>3</sup> Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare

<sup>4</sup> Art. 29, comma 1 – Ricongiungimento familiare del d.lgs. 286 del 1998 (art. 2 d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 5, modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286).

<sup>5</sup> Secondo la norma abrogata: "stato di salute che comporti invalidità totale"- Art 29 decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286.

<sup>6</sup> Art. 29, comma 1, lettera c) – Ricongiungimento familiare del d.lgs. 286 del 1998 (art. 2 d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 5, modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286).

di origine o di provenienza»<sup>7</sup>, senza considerare l'esistenza o meno di altri figli nel Paese di origine<sup>8</sup>.

Per rifiutare, revocare o non rinnovare il permesso di soggiorno per ricongiungimento, a differenza della normativa modificata, si terrà conto non solo del possesso o meno di requisiti quali reddito e alloggio ma andranno considerati anche i vincoli familiari, la durata del soggiorno nel territorio nazionale e i legami con il Paese di provenienza: «si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine» (art. 5)<sup>9</sup>. L'adozione del provvedimento di espulsione dell'art 13 comma 2, lettere a) e b), nei confronti dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'art. 29, è anch'essa subordinata alla valutazione dei vincoli, legami con il Paese di origine e della durata del soggiorno nel territorio nazionale (art. 13)<sup>10</sup>.

La richiesta è, d'altra parte, respinta solo per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato o di altri Paesi con cui ha concluso accordi di libera circolazione: «quando rappresenti una minaccia concreta e attuale per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone» (art. 4, comma 3)<sup>11</sup>.

Per quanto riguarda i requisiti dell'alloggio, vengono considerati non solo i «parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica» ma anche «dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio» (art. 29, comma 3)<sup>12</sup>.

Al familiare autorizzato all'ingresso o alla permanenza sul territorio nazionale<sup>13</sup> è rilasciato, in deroga a quanto previsto dall'articolo 5, comma 3-*bis*, un permesso per assistenza al minore, rinnovabile, di durata corrispondente a quella stabilita dal Tribunale per i minorenni, è consentito l'esercizio di

---

<sup>7</sup> Art. 29, comma 1, lettera d) – Ricongiungimento familiare del d.lgs. 286 del 1998 (art. 2 d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 5, modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286).

<sup>8</sup> Secondo la norma abrogata: "genitori a carico qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza ovvero genitori ultrasessantacinquenni qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute"; - Art 29 decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286.

<sup>9</sup> Art. 5 del d.lgs. 286 del 1998 (art. 2 d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 5, modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286).

<sup>10</sup> Art 13 del d.lgs. 286 del 1998 (art. 2 d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 5, modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286).

<sup>11</sup> Art 4 del d.lgs. 286 del 1998 (art. 2 d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 5, modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286).

<sup>12</sup> Art. 29 comma 3 del d.lgs. 286 del 1998 (art. 2 d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 5, modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286).

<sup>13</sup> ex art. 31, comma 3 - Disposizioni a favore dei minori - d.lgs. 286/1998.

attività lavorativa anche se il permesso di soggiorno non può essere convertito in permesso per motivi di lavoro (art. 29, comma 6)<sup>14</sup>.

Ai rifugiati viene esteso il diritto al ricongiungimento familiare che può essere richiesto per le stesse categorie familiari e con lo stesso procedimento previsto per gli altri cittadini stranieri (art. 29-bis)<sup>15</sup>.

## **2. Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 3: *status* dei cittadini dei Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo**

Il *Decreto Legislativo 8 gennaio 2007*<sup>16</sup>, n. 3 concerne l'attuazione della direttiva comunitaria 2003/109/CE<sup>17</sup>. Il provvedimento riguarda i cittadini di Paesi terzi che, soggiornando regolarmente da almeno cinque anni in Italia, acquistano a determinate condizioni uno *status* giuridico particolare, con ulteriori diritti rispetto agli altri extracomunitari con regolare permesso di soggiorno. I cittadini non comunitari otterranno lo *status* di "soggiornanti di lungo periodo" con una permanenza regolare di residenza ininterrotta nel territorio nazionale e avranno la facoltà di spostarsi liberamente, anche per lavorare, in tutti i Paesi dell'Unione che hanno recepito la direttiva.

Per chiedere la carta di soggiorno basteranno cinque anni di residenza, uno in meno di quanto richiede oggi la c.d. legge Bossi-Fini – l. 189/2002 (ritornando a quanto disposto dalla c.d. legge Turco-Napolitano – l. 40/1998). La regolare e ininterrotta residenza – da almeno cinque anni – è da dimostrare con permesso di soggiorno in corso di validità. Come già previsto dall'attuale normativa sulla carta di soggiorno, per chiedere il permesso di lungo periodo bisognerà altresì dimostrare di percepire «un reddito minimo non inferiore all'assegno sociale annuo»<sup>18</sup>. Nel caso di richiesta presentata anche per i familiari è previsto l'ulteriore requisito dell'idoneità dell'alloggio, in cui vivono, in base ai parametri minimi previsti dalla legge regionale per l'edilizia residenziale pubblica o ai requisiti igienico-sanitari accertati dalla Asl competente per territorio (art. 9, comma 1).

Le facoltà collegate allo *status* di lungo soggiornante sono analoghe a quelle già attribuite agli attuali titolari di carta di soggiorno: possibilità di ingresso nel territorio nazionale in

---

<sup>14</sup> Art. 29 comma 3 del d.lgs. 286 del 1998 (art. 2 d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 5, modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286).

<sup>15</sup> Art. 29-bis Ricongiungimento familiare ai rifugiati del d.lgs. 286 del 1998 (art. 2 d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 5, modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286).

<sup>16</sup> Decreto Legislativo 8 gennaio 2007 n. 3 Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 24 del 30 gennaio 2007. L'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 è stato sostituito da: art. 9 e art. 9 bis

<sup>17</sup> Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo *status* dei cittadini dei Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

<sup>18</sup> Art. 9 del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (art. 1 d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 3, modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286) - Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.



esenzione da visto, pur provenendo da Paesi per i quali esso è richiesto, e libera circolazione, con le limitazioni previste dalle leggi militari. Inoltre, l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale è la condizione a cui sono subordinate: le prestazioni di assistenza e previdenza sociale e quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale; lo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa subordinata o autonoma non espressamente vietata o riservata al cittadino italiano; partecipare alla vita pubblica locale, con le forme e nei limiti previsti dalla vigente normativa (art. 9, comma 12).

Grazie allo *status* di lungo soggiornante, ottenuto in un altro Paese dell'Unione, lo straniero avrà la possibilità di soggiornare sul territorio nazionale «per un periodo superiore a tre mesi, anche senza visto», a questo fine sarà sufficiente l'esibizione del permesso per soggiornante di lungo periodo rilasciato da un altro Stato membro. Può soggiornare sul territorio nazionale per svolgere un'attività di lavoro autonomo o subordinato nel rispetto delle altre condizioni previste dalla legislazione nazionale. Negli altri casi, salvo che si tratti di soggiorno per studio o per formazione professionale, deve dimostrare la disponibilità di risorse economiche pari al doppio dell'importo minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, nonché una assicurazione sanitaria, al fine di evitare il ricorso a forme di assistenza pubblica (art. 9-*bis*, comma 1)<sup>19</sup>.

Nel caso di soggiorni inferiori ai tre mesi, lo straniero deve presentare la dichiarazione di presenza al questore, analogamente agli stranieri titolari di altro permesso rilasciato da un altro Paese dell'Unione (art. 9-*bis*, comma 4).

Per quanto concerne i familiari, questi «possono ottenere un permesso di soggiorno per motivi familiari se hanno risieduto, a tale titolo, nel primo Stato membro e purché ricorrano i requisiti previsti dalla legislazione dello Stato europeo di provenienza per il ricongiungimento familiare», anche in questo caso i familiari sono esentanti dall'obbligo di visto e dalla effettiva residenza all'estero (art. 9-*bis*, comma 3). Inoltre, è prevista la riammissione dello straniero soggiornante di lungo periodo in Italia espulso da un altro Stato dell'Unione Europea, salvo che non costituisca un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato (art. 9, comma 13)<sup>20</sup>. Dell'avvenuto rilascio del permesso di

---

<sup>19</sup> Art. 9 bis .del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (art. 1 d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 3, modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286) – stranieri in possesso di un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo rilasciato da un altro stato membro.

<sup>20</sup> Art. 9 del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (art. 1 d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 3, modifiche al decreto legislativo luglio 1998 n. 286) - Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo è informato lo Stato membro che ha rilasciato il precedente permesso di soggiorno CE (art. 9-*bis*, comma 8)<sup>21</sup>.

Il permesso potrà essere revocato e negato per motivi di ordine e sicurezza pubblica. E' prevista una valutazione più ampia che tenga conto anche di profili di pericolosità che non emergano da provvedimenti formali (art 9, comma 4; art. 9-*bis* comma 6)<sup>22</sup>.

In particolare, nell'adottare un provvedimento di diniego al rilascio del permesso di soggiorno «il questore tiene conto anche della durata del soggiorno nel territorio nazionale e dell'inserimento sociale, familiare e lavorativo dello straniero» (art. 9, comma 4). Inoltre, nell'adozione del provvedimento di diniego o di revoca «si tiene conto dell'età dell'interessato, della durata del soggiorno sul territorio nazionale e delle conseguenze dell'espulsione e i suoi legami nello Stato e quelli nel Paese di origine» (art. 9-*bis*, comma 6).

Gli stranieri soggiornanti di lungo periodo possono essere espulsi A) dal Ministro dell'Interno per gravi motivi di ordine pubblico o sicurezza nazionale nonché nell'ambito del contrasto del terrorismo internazionale; B) dal prefetto, se si tratta di stranieri per i quali sono state applicate misure di prevenzione personali. Nel valutare la pericolosità dello straniero, ai fini dell'espulsione, «si tiene conto dell'età dell'interessato, delle conseguenze dell'espulsione per lo stesso e per i suoi familiari nonché della durata del soggiorno e dell'esistenza di legami familiari e sociali nel nostro Paese e, viceversa, dell'assenza di tali vincoli con il Paese di origine» (art. 9 comma 10, comma 11)<sup>23</sup>.

L'allontanamento è effettuato verso lo Stato membro dell'Unione Europea che ha rilasciato il permesso di lungo periodo (espulsione disposta dal prefetto ai sensi dell'art 13 comma 2 d.lgs. n. 286 del 1998). Nel caso in cui il provvedimento sia adottato dal Ministro dell'Interno per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato o per motivi relativi al contrasto del terrorismo internazionale (art. 13, comma 1 del d. lgs. n. 286 del 1998 e dell'art. 3 comma 1, del decreto legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito dalla legge 31 luglio 2005 n. 15<sup>24</sup>) viene considerata la gravità della minaccia rappresentata dallo

---

<sup>21</sup> Art. 9 bis del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (art. 1 d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 3, modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286) – stranieri in possesso di un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo rilasciato da un altro stato membro.

<sup>22</sup> Art. 9 – art. 9 bis del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (art. 1 d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 3, modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286).

<sup>23</sup> Art. 9 del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (art. 1 d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 3, modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286) - Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

<sup>24</sup> Art. 3 comma 1, decreto legge 27 luglio 2005, n. 144, nuove norme in materia di espulsioni degli stranieri per motivi di prevenzione del terrorismo: "Oltre a quanto previsto dagli articoli 9, comma 5, e 13, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998 il Ministro dell'interno o, su sua delega, il prefetto può disporre l'espulsione dello straniero appartenente ad una delle categorie di cui all'articolo 18 della legge 22 maggio

straniero, sentito lo Stato membro che ha rilasciato il permesso di soggiorno; l'espulsione viene effettuata fuori dal territorio dell'Unione Europea (art 9-bis, comma 7)<sup>25</sup>.

### **3. Direttiva in materia di diritti dello straniero nelle more del rilascio del primo permesso di soggiorno per lavoro subordinato**

Il Ministro dell'Interno, Giuliano Amato, il 20 febbraio 2007, ha emanato una *Direttiva in materia di diritti dello straniero nelle more del rilascio del primo permesso di soggiorno per lavoro subordinato*.

Il provvedimento stabilisce la possibilità di svolgere attività lavorativa da parte dei lavoratori non comunitari in attesa del rilascio del primo permesso di soggiorno e di esercitare i diritti connessi al possesso di tale titolo.

Nel testo della direttiva si legge: «Il lavoratore straniero, nelle more della consegna del primo permesso di soggiorno per lavoro subordinato, può legittimamente esercitare i diritti derivanti dal medesimo permesso, nonché essere ammesso a svolgere l'attività lavorativa per la quale è stato autorizzato il suo ingresso nel territorio nazionale».

Per poter accedere a tali benefici, il migrante giunto in Italia a seguito del decreto flussi – munito, quindi, di un regolare visto di ingresso per lavoro dopo il rilascio del nulla osta all'assunzione – deve aver presentato la domanda di rilascio del permesso di soggiorno allo Sportello Unico per l'immigrazione entro 8 giorni dall'ingresso nel territorio nazionale e sottoscritto il contratto di soggiorno; deve, inoltre, essere in possesso di copia del modello di richiesta di permesso di soggiorno consegnato dallo Sportello Unico dell'Immigrazione e della ricevuta attestante l'avvenuta presentazione della richiesta rilasciata dall'Ufficio postale abilitato<sup>26</sup>.

---

1975, n. 152, o nei cui confronti vi sono fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali”.

<sup>25</sup> Art. 9 bis del d.lgs. 286 del 1998 (art. 1 d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 3, modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286) – stranieri in possesso di un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo rilasciato da un altro stato membro.

<sup>26</sup> La direttiva fornisce chiarimenti relativamente alla condizione dello straniero in attesa di rilascio del primo permesso di soggiorno non contemplata dalla normativa vigente. In effetti il d.lgs. n. 286/98 non prevede nulla in materia; in particolare l'art. 22, comma 12: «Il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno previsto dal presente articolo, ovvero il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo, revocato o annullato, è punito con l'arresto da tre mesi ad un anno e con l'ammenda di 5.000 euro per ogni lavoratore impiegato»; tratta della fase del rinnovo del permesso di soggiorno, prevedendo per il lavoratore che si trovi in questa condizione la possibilità di lavorare, ma non indica alcunché per quanto concerne la fase del rilascio del primo permesso di soggiorno.

Sorgono, però, dubbi sugli effetti nell'applicazione pratica di queste particolari disposizioni dettate tramite direttiva che, per sua natura, non ha forza di legge e che, quindi, se dovesse risultare non conforme alle disposizioni legislative, non potrebbe essere applicata.

La necessità – come si legge nelle premesse del provvedimento – è quella di garantire allo straniero, che abbia in corso il rilascio del primo permesso di soggiorno per il lavoro, la pienezza della propria posizione lavorativa venutasi a determinare con la sottoscrizione di un contratto di soggiorno, nonché il godimento senza interruzioni dei diritti correlati alla regolarità della sua presenza sul territorio nazionale. Ciò in considerazione del fatto che a favore del migrante è già stato rilasciato un nulla osta al lavoro, dopo il via libera della Questura, e che questo ha sottoscritto un contratto di soggiorno<sup>27</sup>. D'altronde il cittadino non comunitario, in attesa del permesso di soggiorno, è in possesso di una ricevuta che gli consente di permanere legalmente sul territorio nazionale e il rilascio del titolo è vincolato soltanto dai tempi tecnici necessari alla Pubblica Amministrazione per effettuare il fotosegnalamento e per la produzione del permesso di soggiorno elettronico.

La situazione dello straniero che fa ingresso per la prima volta nel nostro Paese per svolgere un'autorizzata attività lavorativa deve, quindi, considerarsi assimilabile – secondo un'interpretazione ideologica della normativa – a quella di chi è in attesa del rinnovo del titolo di soggiorno.

#### **4. Direttiva sui diritti dello straniero nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno**

Con la *Direttiva del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2006 (n. 11050/M.8)*, sui diritti dello straniero nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno, i cittadini immigrati in attesa della conclusione delle pratiche di rinnovo del permesso di soggiorno potranno contare sulla piena legittimità del soggiorno e continuare a godere dei diritti ad esso connessi.

Il Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. n. 286/1998) dispone ai sensi dell'art. 5, in relazione alla tipologia di permesso di soggiorno, un termine di almeno 90, 60 e 30 giorni prima della scadenza per la presentazione della richiesta di rinnovo, e di 20 giorni dalla data in cui è presentata la domanda per il rilascio<sup>28</sup>. La direttiva del Ministero dell'Interno

---

<sup>27</sup> In applicazione della direttiva del Ministro dell'Interno del 20 febbraio 2007, il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali ha emanato la circolare n. 16/2007, intervenendo a chiarimento di numerosi quesiti posti da parte dei Comuni. Secondo il provvedimento, chi è in attesa del rilascio del primo permesso di soggiorno per lavoro subordinato può procedere all'iscrizione all'anagrafe del Comune di residenza. «Considerato anche che la direttiva, nelle premesse, evidenzia la necessità di garantire “il godimento di diritti correlati alla regolarità della posizione di soggiorno” dello straniero in attesa del permesso – si legge nel testo della circolare – si ritiene che il principio enunciato nella direttiva debba essere applicato con riferimento al procedimento d'iscrizione anagrafica».

Per iscriversi il lavoratore migrante deve esibire il contratto di soggiorno, la ricevuta rilasciata dall'ufficio postale attestante l'avvenuta presentazione della richiesta di permesso, nonché la domanda di rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato presentata allo Sportello Unico. [www.interno.it](http://www.interno.it)

<sup>28</sup> Art. 5, permesso di soggiorno, d.lgs n. 286/1998 - “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero” (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 5).

garantisce il godimento dei “diritti di soggiorno” – tra cui, il diritto allo studio, l’assistenza sanitaria, lo svolgimento di regolare attività lavorativa, l’acquisto di immobili, l’accesso a finanziamenti, la tutela giurisdizionale, ecc. – al cittadino straniero regolarmente soggiornante che sia in attesa del rinnovo del permesso di soggiorno e attende la definizione del relativo procedimento. È stato, quindi, considerato il “principio di continuità” – secondo la normativa vigente – che consente al migrante di continuare a permanere sul territorio nazionale con pienezza dei diritti connessi o delle altre posizioni soggettive giuridicamente rilevanti, essendo sufficiente la documentazione rilasciata dall’ufficio, attestante l’avvenuta richiesta di rinnovo. D’altra parte secondo quanto disposto dall’art. 13 comma 2, lettera b del d.lgs. n. 286/1998, anche in caso di discontinuità fra scadenza di permesso di soggiorno e richiesta di uno nuovo, il cittadino straniero non può essere espulso quando il permesso di soggiorno sia scaduto da non più di 60 giorni ed il rinnovo non sia stato richiesto. È stata, inoltre, considerata – data la complessità delle procedure di rinnovo – l’impossibilità per gli uffici competenti di rispettare il termine di 20 giorni per la conclusione del procedimento stesso<sup>29</sup>; il migrante per cause a lui non imputabili si troverebbe, quindi, privo dei diritti connessi al permesso di soggiorno pur avendo titolo al suo rinnovo.

Il cittadino straniero in possesso del cedolino potrà anche lasciare l’Italia e farvi regolare rientro con la ricevuta della domanda di rinnovo, anche se non potrà circolare liberamente negli Stati europei aderenti agli accordi di Schengen (limitazioni e condizioni alla circolazione nell’ambito dell’area Schengen, regolate dalla disciplina internazionale)<sup>30</sup>; potrà tornare nel proprio Paese quando vuole, purché utilizzi per l’uscita e il reingresso in Italia lo stesso valico di frontiera, dove insieme al passaporto si dovrà far timbrare la ricevuta della domanda di rinnovo (secondo le circolari del Dipartimento di pubblica sicurezza).

Le condizioni previste dalla direttiva sulla piena legittimità del soggiorno del migrante e il pieno godimento dei diritti ad esso connessi, nelle more del permesso di soggiorno sono: la presentazione della domanda prima della scadenza del permesso, o nei sessanta giorni successivi, alla Questura competente; la verifica da parte della Questura della completezza dei documenti allegati alla domanda; il rilascio dalla Questura della relativa

---

<sup>29</sup> Art 5, comma 9, d.lgs n. 286/1998: “Il permesso di soggiorno é rilasciato, rinnovato o convertito entro venti giorni dalla data in cui é stata presentata la domanda, se sussistono i requisiti e le condizioni previsti dal presente testo unico e dal regolamento di attuazione per il permesso di soggiorno richiesto ovvero, in mancanza di questo, per altro tipo di permesso da rilasciare in applicazione del presente testo unico”.

<sup>30</sup> Regolamento (CE) N. 562/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

ricevuta attestante l'avvenuta presentazione della richiesta di rinnovo. Infine, gli effetti dei diritti esercitati cesseranno, di conseguenza, in caso di mancato rinnovo, revoca o annullamento del permesso<sup>31</sup>.

#### 4.1 Direttiva del Ministero del Lavoro del 5 dicembre 2006

Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, al fine di evitare disomogeneità sul piano operativo con le forze di polizia che seguono le indicazioni fornite dal Ministero dell'Interno, in ottemperanza della soprammenzionata direttiva del 5 agosto 2006, ha emanato una direttiva alle direzioni regionali e provinciali del lavoro il 5 dicembre 2006 (Direttiva n. 25/I/0006919), con la quale ha rivisto l'effettiva sussistenza dell'obbligo del personale ispettivo del lavoro di comunicare all'Autorità giudiziaria la notizia di reato ex art. 22, comma 12 del Testo unico sull'immigrazione<sup>32</sup>, nei casi in cui il lavoratore straniero presti la propria attività dopo la scadenza del permesso, nelle more del procedimento di rinnovo del titolo di soggiorno.

Con tale provvedimento, è dichiarata l'opportunità che le direzioni si attengano alle indicazioni fornite nella direttiva del Ministero dell'Interno, e si invita, altresì, i direttori a voler contattare gli uffici della Procura della Repubblica territorialmente competente esponendo ai medesimi l'orientamento assunto in ottemperanza a tale direttiva, al fine di evitare le conseguenze di un eventuale diverso orientamento dell'Autorità Giudiziaria, anche alla luce della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria posseduta dal personale ispettivo del lavoro. È previsto, comunque, che in caso di contrario avviso della procura interessata, gli ispettori del lavoro provvederanno a comunicare la notizia di reato all'Autorità Giudiziaria.

Il Ministero del Lavoro si era già espresso nella stessa direzione con le circolari n. 66 e n. 67 del 29 settembre del 2000, richiamate e precisate con la successiva n. 20 del 5 febbraio 2001<sup>33</sup>. In esse era indicato che la fase di attesa del rinnovo del permesso di soggiorno non inciderebbe sulla regolare esecuzione del rapporto di lavoro in corso con il cittadino straniero, anche per non penalizzare lo stesso dei tempi spesso lunghi, ma

---

<sup>31</sup> Art. 13, comma 2 lettera b del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (espulsione amministrativa): "L' espulsione è disposta dal Prefetto quando lo straniero:...si è trattenuto nel territorio dello Stato...senza aver chiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato, ovvero è scaduto da più di sessanta giorni e non è stato chiesto il rinnovo".

<sup>32</sup> Art. 22 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Lavoro subordinato a tempo determinato e indeterminato (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 20; legge 30 dicembre 1986, n. 943, artt. 8, 9 e 11; legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 3, comma 13).

<sup>33</sup> Circolare n. 20 del 5 febbraio 2001 della Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale, divisione VII – Coordinamento Ispezione del lavoro, Ministero del Lavoro.

necessari alla definizione delle pratiche in argomento in alcune Questure. D'altra parte i funzionari del Ministero devono richiedere al lavoratore straniero – in sede di ispezione – l'esibizione della ricevuta della presentazione della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno unitamente alla domanda presentata alla Questura locale<sup>34</sup>.

Lo scopo comune di tali provvedimenti amministrativi è quello di uno snellimento delle procedure di controllo e di una interpretazione delle fattispecie secondo il principio di ragionevolezza a cui si informa l'azione della Pubblica Amministrazione, considerando il cedolino un primo atto dell'iter procedimentale ai fini del rilascio e, quindi, della regolarizzazione<sup>35</sup>. In questo senso si afferma la necessità di adattare la fattispecie astratta, regolata dalla legge, alle circostanze concrete del singolo caso e di considerare la volontà del legislatore di sanare situazioni di effettiva irregolarità tenendo presenti esigenze di ordine pubblico e motivazioni di carattere sociale.

#### 4.2 Messaggio INPS n. 27641 del 16 ottobre 2006

La Direzione Centrale Entrate Contributive dell'INPS ha emanato un messaggio in adempimento della direttiva del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2006.

L'INPS, al fine anche di precisare la circolare dello stesso Istituto n. 122 dell'8 luglio 2003, dispone che il lavoratore straniero nelle more della concessione del rinnovo del permesso di soggiorno, debba essere considerato, anche ai fini previdenziali, in possesso di tutti i diritti acquisiti e maturati nell'ambito del rapporto di lavoro instaurato. Questo in conformità alla direttiva del Viminale<sup>36</sup>, nel quadro dell'art. 22 del d.lgs. n. 286/1998, con l'intento – come afferma il messaggio – di «salvaguardare i diritti del lavoratore straniero anche nel caso in cui lo stesso, nelle more della concessione del rinnovo, si trovi a dover instaurare un rapporto di lavoro dipendente con un nuovo datore di lavoro».

---

<sup>34</sup> La Cassazione si è espressa *a contrario* con due orientamenti giudiziari che dichiarano impossibile la prestazione se il permesso è scaduto e illecito il lavoro di chi possiede la sola ricevuta della richiesta di permesso. Suprema Corte di Cassazione Sezione lavoro, sentenza n. 9407/2001: "la scadenza del permesso di soggiorno determina l'impossibilità sopravvenuta della prestazione, in relazione al divieto per il datore di lavoro di occupare alle proprie dipendenze lavoratori extracomunitari sprovvisti di autorizzazione al lavoro, oppure privi di permesso di soggiorno, ovvero il cui permesso sia scaduto, revocato o annullato; divieto che non osta alla mera pendenza del rapporto di lavoro, ma preclude l'esecuzione, con sospensione di ogni effetto economico e giuridico". Suprema Corte di Cassazione Sezione prima penale, sentenza n. 37409/2006: "il reato di cui all'art. 22, legge 286/1998 che punisce l'occupazione dello straniero privo di permesso di soggiorno, sussiste anche se il lavoratore sia in possesso della richiesta di permesso di soggiorno, e abbia presentato la ricevuta al datore di lavoro, in attesa di ottenere il titolo. Il principio di buona fede non è invocabile da parte dell'imputato in quanto a lui incombeva l'obbligo di prendere visione del permesso di soggiorno prima di assumere, non essendo sufficiente la semplice richiesta".

<sup>35</sup> "Lo stesso cedolino costituisce...un primo atto dell'iter procedimentale ai fini del rilascio del permesso di soggiorno e, quindi, della regolarizzazione". Circolare n. 20 del 5 febbraio 2001.

<sup>36</sup> Direttiva del Ministero dell'Interno n. 11050/M.8 del 5 agosto 2006.

Specificatamente, previa presentazione da parte del lavoratore straniero del cedolino attestante l'avvenuta richiesta di rinnovo, le sedi INPS sono tenute alla relativa iscrizione assicurativa, secondo la normativa vigente. Infine, per quanto riguarda le denunce di rapporto di lavoro domestico – anche in questo caso per semplificare le procedure amministrative – l'INPS precisa che la segnalazione alla Questura competente (di cui al messaggio INPS n. 034093 del 25/10/2004) non deve essere effettuata in caso di presentazione della ricevuta soprammenzionata.

## **5. Novità introdotte dalla Legge finanziaria 2007**

La *Legge 27 dicembre 2006, n. 296 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge finanziaria 2007)<sup>37</sup>, introduce rilevanti novità in campo migratorio relativamente alla condizione dei cittadini stranieri presenti o in transito in Italia.

Tra i principali cambiamenti, all'art. 1, comma 1184, viene abrogato l'obbligo per i datori di lavoro di comunicare per iscritto, con raccomandata e ricevuta di ritorno, l'assunzione di un cittadino non comunitario, entro 48 ore, all'autorità di Pubblica Sicurezza, previsto dall'articolo 7, comma 1, del d.lgs. n. 286/1998. La comunicazione alla autorità pubblica continua, invece, ad essere tassativa nel caso in cui si ceda in proprietà o in godimento un immobile a uno straniero oppure gli sia dia ospitalità o alloggio.

La legge finanziaria per il 2007 contiene, inoltre, una serie di misure che si prefiggono obiettivi di equità sociale e un maggiore impulso ai processi integrativi.

Tra queste, particolare rilievo assume l'istituzione di alcuni nuovi fondi, l'aumento delle risorse assegnate a fondi già esistenti ed altre significative iniziative.

Nello specifico, sono stanziati 3 milioni di euro a decorrere dal 2007 ad un Fondo istituito presso il Ministero dell'Interno per far fronte alle spese relative agli interventi in materia di immigrazione e asilo ed al funzionamento dei servizi connessi alla gestione delle emergenze derivanti dai flussi migratori; è autorizzata l'ulteriore spesa di 500mila euro annui per attività dirette alla prevenzione e all'assistenza alle vittime di mutilazioni dei genitali femminili nonché all'eliminazione di queste pratiche, di cui all'articolo 2 della legge 9 gennaio 2006, n. 7, art. 2 (art. 1, commi 1262-1263).

Al fine di affrontare situazioni di degrado sociale e abitativo, con particolare riguardo alle condizioni dei migranti e dei loro familiari è istituito presso il Ministero della Solidarietà

---

<sup>37</sup> Legge 27 dicembre 2006, n. 296 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 27 dicembre 2006 - Supplemento ordinario n. 244. La Legge finanziaria 2007 consta di un solo articolo con 1268 commi.



sociale il “Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati”, al quale è assegnata la somma di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009. Il Fondo è, altresì, finalizzato alla realizzazione di un Piano per l'accoglienza degli alunni stranieri, anche per favorire il rapporto scuola-famiglia, mediante l'utilizzo, per fini non didattici, di apposite figure professionali madrelingua quali mediatori culturali; i provvedimenti e gli atti relativi all'utilizzo del Fondo in questione sono adottati dal Ministro della Solidarietà Sociale di concerto con il Ministro per i Diritti e le Pari Opportunità (art. 1, comma 1267-1268).

Altre risorse sono destinate ad iniziative volte a favorire l'istruzione e la tutela delle donne straniere (art. 1, comma 223).

È di rilievo, ancora, l'autorizzazione di una spesa di complessivi 25 milioni di euro nel triennio 2007-2009 finalizzata alla realizzazione, nella città di Roma, di un Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti ed il contrasto delle malattie della povertà, con compiti di prevenzione, cura, formazione e ricerca sanitaria (art. 1, comma 827).

Nell'ambito del provvedimento, sono contemplate anche iniziative specifiche per l'apprendimento della lingua italiana da parte dei cittadini stranieri. A tal fine e, in generale, per far conseguire livelli più elevati di istruzione alla popolazione adulta, anche straniera, è prevista la riorganizzazione, su base provinciale e articolata in reti territoriali, dei centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti e dei corsi serali, funzionanti presso le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, ridenominati “Centri provinciali per l'istruzione degli adulti”, cui è attribuita autonomia amministrativa, organizzativa e didattica, con il riconoscimento di un proprio organico distinto da quello degli ordinari percorsi scolastici (art. 1, comma 632).

In attuazione della decisione n. 2006/440/CE del Consiglio dell'Unione Europea, viene stabilito l'aumento per i visti di ingresso sul territorio italiano (art. 1, commi 1315-1316). Infine, all'articolo 1 commi 1324-1326, si prevedono nuove modalità per la richiesta delle detrazioni per carichi di famiglia da parte di cittadini non comunitari.

## La previsione di una nuova disciplina dell'immigrazione: le principali azioni di governo

### 1. Disegno di legge: Interventi per contrastare lo sfruttamento di lavoratori irregolarmente presenti sul territorio nazionale

Nel mercato del lavoro italiano la quota di lavoratori migranti che confluisce nel sommerso è indubbiamente consistente<sup>38</sup>. Manodopera clandestina presente in tutti i settori dell'economia italiana: dall'agricoltura, dove si è ripresentato il fenomeno del caporalato, all'edilizia, dal tessile ai servizi. Stranieri che, in condizioni oggettive di forte disagio economico e sociale e a causa del loro stato di irregolarità, sono portati a svolgere attività lavorative non regolate da alcuna fattispecie contrattuale spesso in situazioni intollerabili di sfruttamento. D'altro canto la possibilità per i datori di lavoro di pagare in nero retribuzioni irrisorie, senza alcun riconoscimento di garanzie e diritti e, di fatto, con irrilevanti conseguenze, intensifica il radicarsi di questo fenomeno.

In un nocivo circolo vizioso, il sommerso è, inoltre, condizione favorevole che consente, incoraggia e moltiplica l'immigrazione illegale in quanto i migranti, attirati da una sicura attività lavorativa, seppure in condizioni di sfruttamento, arrivano numerosi nel nostro Paese violando i meccanismi di ingresso previsti dal sistema normativo italiano.

Questo elevato tasso di irregolarità si traduce inevitabilmente in una situazione di precarietà, se non di carenza, di tutela dei diritti assistenziali e previdenziali dei lavoratori stranieri, oltre a creare fenomeni di concorrenza sleale, con effetti distorsivi delle regole del mercato del lavoro e il proliferare di nuove forme di marginalità sociale.

Il radicarsi di queste deleterie dinamiche ha reso necessario l'intervento del Governo che ha approvato un apposito *Disegno di legge: Interventi per contrastare lo sfruttamento di lavoratori irregolarmente presenti sul territorio nazionale*, tramite cui introdurre nuove e più incisive misure di contrasto alle gravi situazioni di sfruttamento della manodopera extracomunitaria irregolare<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Secondo l'indagine INPS "Immigrazione: una risorsa da tutelare" del 2002, la presenza degli stranieri nel sommerso si può stimare intorno al 15%, in particolare: i lavoratori non comunitari rappresentano il 14,3% dei lavoratori in nero nell'industria, il 16,7% nelle imprese artigiane e il 19,4% in quelle agricole.

<sup>39</sup> Il disegno di legge n. 1201: Interventi per contrastare lo sfruttamento di lavoratori irregolarmente presenti sul territorio nazionale è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 18 novembre 2006; il 5 dicembre 2006 è stato presentato al Senato e il 12 dicembre è stato assegnato alle commissioni riunite [1ª \(Affari Costituzionali\)](#) e [11ª \(Lavoro, previdenza sociale\)](#) in sede referente. [www.senato.it](http://www.senato.it)

Il disegno di legge in questione novella l'art. 18 del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998<sup>40</sup>, estendendo la possibilità di rilasciare il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale agli stranieri irregolari in situazioni di «grave sfruttamento del lavoro» finora previsto per altre forme di sfruttamento<sup>41</sup>. In particolare, il comma 1 dell'articolo 1 – che modifica il già citato articolo 18 del d.lgs. n. 286/1998, introducendo il comma 1-*bis* – chiarisce quale sia la situazione «di grave sfruttamento» nei confronti di uno straniero nell'ambito di un rapporto di lavoro clandestino enumerando delle precise caratteristiche: la previsione di una retribuzione ridotta di oltre un terzo rispetto ai minimi contrattuali; sistematiche e gravi violazioni delle disposizioni in materia di orario di lavoro e riposi giornalieri e settimanali, così come della normativa sulla sicurezza e relativamente all'igiene nei luoghi di lavoro con esposizione dei lavoratori a gravi pericoli in termini di salute e incolumità; violazioni inerenti le assunzioni irregolari in materia di lavoro somministrato o di appalto abusivo secondo le modalità punite dall'articolo 18 del d.lgs. n. 276/2003<sup>42</sup>.

Di seguito si specifica che, ove siano appurate tali situazioni di sfruttamento, non si prevede, però, per il lavoratore immigrato la partecipazione ai programmi di assistenza ed integrazione sociale prevista attualmente dall'articolo 18, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 per altri casi di sfruttamento<sup>43</sup> ( art. 1, comma 2).

Nel caso sia accertata l'occupazione clandestina di migranti ne consegue: l'interdizione per un anno dal contrattare con la Pubblica Amministrazione, la perdita del diritto di beneficiare di qualsiasi finanziamento e sostegno regionale, nazionale e comunitario per l'anno a cui si riferisce l'illecito accertato e, dove si accerti l'occupazione di almeno tre lavoratori irregolarmente presenti sul territorio nazionale, la sospensione delle attività di impresa o della relativa unità di impresa (art. 2, comma 5).

L'articolo 2 del disegno di legge, inoltre, modifica l'articolo 600 del Codice Penale in quanto prevede l'introduzione di una nuova fattispecie penale al fine di contrastare il

---

<sup>40</sup> Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139.

<sup>41</sup> L'art. 18 del d.lgs. 286/1998 è stato finora applicato come strumento di contrasto alla tratta e allo sfruttamento della prostituzione.

<sup>42</sup> Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30.

<sup>43</sup> La disposizione prevista dal comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge si è resa necessaria attesi i possibili effetti in termini di oneri finanziari aggiuntivi che dovrebbero, altrimenti, essere quantificati. CAMERA DEI DEPUTATI, "XV legislatura - Scheda lavori preparatori - Interventi per contrastare lo sfruttamento di lavoratori irregolarmente presenti sul territorio nazionale", 2006.

fenomeno del “caporalato”. A tale riguardo per «chiunque recluta manodopera ovvero ne organizza l’attività lavorativa mediante violenza, minaccia, intimidazione o grave sfruttamento» è prevista la reclusione da tre a otto anni ed una multa di 9mila euro per ogni persone reclutata o occupata; la pena si inasprisce nel caso di impiego di minori o stranieri irregolari (art. 2, comma 2). L’occupazione del migrante clandestino o irregolare è punita con l’arresto da tre mesi ad un anno nonché con l’ammenda di 9mila euro per ogni lavoratore impiegato<sup>44</sup>; può anche essere disposto il sequestro dei luoghi di lavoro nei quali venga accertata l’impiego illegale di almeno quattro migranti irregolari (art. 2, comma 4).

Infine, tutte le sanzioni amministrative concernenti un rapporto di lavoro irregolare che coinvolga un lavoratore non comunitario sono raddoppiate (art. 2, comma 6).

Si ha, quindi, un inasprimento delle attuali misure sanzionatorie penali e amministrative.

La disciplina repressiva dell’utilizzazione illecita di lavoratori stranieri coniugata ad azioni coordinate di emersione del lavoro sommerso, per condurlo nel circuito della legalità, appare finalizzata ad un’effettiva salvaguardia dei diritti del lavoratore, ma anche all’eliminazione del fenomeno di concorrenza sleale.

## **2. Disegno di legge: Disposizioni in materia di contrasto al favoreggiamento dell’immigrazione clandestina e modifiche al codice di procedura penale**

I massicci sbarchi di clandestini sulle coste italiane hanno posto gravi problemi di ordine pubblico, ma soprattutto causato continue perdite di vite umane<sup>45</sup>. Si è posta, quindi, la necessità di fornire una pronta risposta a tale emergenza da parte del Governo attraverso un ripensamento generale dell’assetto ordinamentale relativo ai crimini connessi agli sbarchi soprattutto nell’ottica di un approccio repressivo complessivamente più efficace.

A tal fine l’Esecutivo, nell’ottobre del 2006, ha approvato il *Disegno di legge: Disposizioni in materia di contrasto al favoreggiamento dell’immigrazione clandestina e modifiche al codice di procedura penale*<sup>46</sup>, agendo secondo tre linee di intervento – sanzionatorio,

---

<sup>44</sup> L’art. 2, comma 3, del disegno di legge in questione modifica l’art. 22, comma 12, del d.lgs. n. 286/98 portando l’ammontare dell’ammenda da 5mila a 9mila euro.

<sup>45</sup> Dal 1° gennaio al 31 dicembre 2006 sono sbarcati sulle coste italiane 22.016 clandestini, con una riduzione, rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente, del 4,5%; nel 2005, infatti, gli arrivi sono stati di 22.939 ed erano quasi raddoppiati rispetto al 2004.

La maggior parte degli sbarchi è avvenuta sulle coste siciliane dove nel 2006 sono arrivati 21.400 extracomunitari (22.824 nel 2005), mentre in Puglia sono stati solo 243 (19 nel 2005) e in Calabria 282 (88 nel 2005). [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>46</sup> Il disegno di legge n. 1857: Disposizioni in materia di contrasto al favoreggiamento dell’immigrazione clandestina e modifiche al codice di procedura penale è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 ottobre 2006; il 26 ottobre 2006 è stato presentato alla Camera e il 27 novembre è stato assegnato alla 2ª Commissione permanente (Giustizia) in sede referente. [www.senato.it](http://www.senato.it)

cautelare e processuale – per un ulteriore penalizzazione delle pratiche legate all'immigrazione illegale.

Il testo del disegno di legge proposto, all'articolo 1, rimodula le fattispecie penali previste dall'articolo 12 del Testo unico di cui al d.lgs. n. 286/1998, con una più precisa definizione delle condotte punibili legate ai reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e con l'eliminazione del riferimento allo scopo di lucro ridotto a mero aggravante e non più come unico fine dell'attività di commercio di vite umane.

In particolare chiunque «promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente» viene sanzionato con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa di 15mila euro per ogni persona (art. 1, lettera a)).

Nel caso in cui l'ingresso o la permanenza illegale nel Paese riguardi cinque o più persone ovvero la persona trasportata sia stata esposta a pericolo di vita o a trattamento inumano o degradante o ancora gli autori della condotta criminosa siano tre o più in concorso tra loro, utilizzino servizi internazionali di trasporto, documenti contraffatti oppure siano in possesso di armi, la pena prevista va da cinque a quindici anni di reclusione, con una multa pari 15mila euro per ogni persona “trafficata” (art. 1, lettera b))<sup>47</sup>. Qualora ricorrano due o più ipotesi tra queste, la pena prevista si aggrava (art. 1, lettera c)).

L'art. 1, comma 1, lettera d) del disegno di legge riscrive l'art. 12, comma 3-ter del Testo unico sull'immigrazione prevedendo l'aggravante della destinazione allo sfruttamento minorile o all'avviamento alla prostituzione – peraltro già contemplato dalle norme vigenti – e quello della finalità di trarre profitto, anche indiretto, dall'attività illecita in esame.

È, inoltre, sostituito il comma 4 del già citato articolo 12, in base al quale si prevede soltanto l'obbligatorietà dell'arresto in flagranza per i casi delittuosi indicati (art. 1, comma 1, lettera e)). Viene di seguito inserito il comma 4-bis per cui, nel caso sussistano «gravi indizi di colpevolezza» in ordine a reati di favoreggiamento all'immigrazione illegale, si estende l'applicazione della custodia cautelare in carcere, in modo del tutto analogo a quanto previsto dall'ordinamento penale in tema di criminalità organizzata (art. 1, comma

---

<sup>47</sup> La lettera b) dell'art. 1 del testo di riforma sostituisce integralmente il comma 3 dell'articolo 12 del testo unico di cui al d.lgs. n. 286/98 eliminandone il riferimento al profitto, anche indiretto, e individuando – come indicato sopra – una serie di modalità di reato che sono in larga parte riprese dall'attuale testo del comma 3-bis, art. 12 Testo unico immigrazione.

Le sanzioni previste non sono, comunque, applicabili nei confronti di coloro che abbiano agito in stato di necessità oppure per effettuare operazioni di soccorso in mare. CAMERA DEI DEPUTATI, “XV legislatura - Scheda lavori preparatori - Disposizioni in materia di contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e modifiche al codice di procedura penale”, 2006.

1, lettera f))<sup>48</sup>; è anche prevista la confisca obbligatoria dei natanti, secondo quanto già indicato dalla normativa vigente. Nella riformulazione dell'articolo 12, comma 4, del Testo unico di cui al d.lgs. n. 286/98 è stata espunta la previsione dell'obbligo di procedere con rito direttissimo in tali ipotesi delittuose, questo al fine di favorire, sul versante processuale, una maggiore efficienza delle indagini investigative.

L'art. 2 del disegno di legge in esame introduce i reati contemplati dall'articolo 12, comma 3, del Testo unico di cui al d.lgs. n. 286/98, nell'art. 407 del Codice di procedura penale, prevedendo, attraverso la modifica di quest'ultimo, termini di durata massima per le indagini preliminari<sup>49</sup>.

Il testo di legge non prevede nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato (art. 3) e si prevede entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (art. 4).

### **3. Decreto legge del 15 febbraio 2007 n. 10 modificato dalla legge di conversione del 6 aprile 2007 n. 46 - Disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali**

*Il Decreto legge del 15 febbraio 2007 n. 10 recante Disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali* (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 38 del 15/02/07) prevedeva ai sensi dell'art. 5 alcune modifiche normative al Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, al fine di corrispondere ai rilievi posti dalla Commissione europea con due procedure d'infrazione: n. 2006/2126 e n. 1998/2127<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Il disegno di legge proposto prevede di mutuare l'attuale formulazione dell'art. 275, comma 3, del Codice di procedura penale rendendo di regola applicabili le misure cautelari qualora vi siano gravi indizi di colpevolezza legate ai reati di immigrazione illegale. L'allarme sociale causato dalle continue perdite di vite umane tra i migranti, vittime delle condotte criminose dei cosiddetti «scafisti» ha reso necessario un ripensamento dei criteri di proporzionalità e adeguatezza delle misure cautelari. CAMERA DEI DEPUTATI, "XV legislatura - Scheda lavori preparatori", Op. Cit.

<sup>49</sup> L'ampliamento dei termini di durata massima delle indagini preliminari fino a due anni consente un prolungamento dei termini di durata di custodia cautelare ai sensi dell'art. 303 del Codice di procedura penale oltre a permettere lo svolgimento di indagini complesse spesso anche tramite l'attivazione di procedure internazionali. [www.senato.it](http://www.senato.it)

<sup>50</sup> Le modifiche normative erano state già presentate dal Governo alla Camera dei deputati nell'ambito dell'esame dell'art. 3 del ddl. "Conversione in legge del decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297", recante disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE e per l'adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all'assistenza a terra negli aeroporti, all'Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio (A.C. 2112). Tuttavia la presidenza della Camera li aveva dichiarati inammissibili perché estranei all'oggetto del testo in discussione.

Alcune modifiche, sono state oggetto di stralcio durante la conversione in legge del decreto legge che le aveva introdotte: abolizione dei permessi per soggiorni inferiori ai 90 giorni relative agli artt. 5 e 13 del Testo unico sull'immigrazione<sup>51</sup>.

Le disposizioni di cui all'art. 5 comma 1, lettere a) - d) del decreto legge del 15 febbraio 2007 n. 10 (non oggetto della legge di conversione del 6 aprile 2007 n. 46) intendevano risolvere la procedura di infrazione n. 2006/2126 per la non conformità degli articoli 5 e 13 del d.lgs. 286/1998 quando richiedono l'obbligo del permesso di soggiorno per periodi di permanenza sul territorio inferiori a 90 giorni. Infatti, la normativa europea consente agli Stati membri solo di imporre l'obbligo di una dichiarazione di presenza<sup>52</sup>.

Ai sensi dell'art. 5 lettere a) b) e d) del decreto legge del 15 febbraio 2007 n. 10 (non oggetto della legge di conversione del 6 aprile 2007 n. 46) si intendevano modificare gli artt. 5 e 13 del d.lgs. 286/1998. Si prevede la sostituzione del permesso di soggiorno di durata inferiore a tre mesi con una dichiarazione di presenza all'ufficio della polizia di frontiera al momento dell'ingresso nel territorio nazionale o entro otto giorni lavorativi dall'ingresso, secondo modalità da stabilire con un decreto del Ministro dell'Interno. Nei casi di trattenimento nel territorio senza aver presentato tale dichiarazione o la richiesta del permesso di soggiorno (o del rinnovo nei termini e modalità prescritti), oltre i 90 giorni o il minore termine stabilito dal visto di ingresso, si procede all'espulsione amministrativa.

L'art. 5 lettera c) del decreto legge del 15 febbraio 2007 n. 10 (non oggetto della legge di conversione del 6 aprile 2007 n. 46) abroga l'art. 7 del Testo unico sull'immigrazione relativo all'obbligo di "comunicazione scritta" che i proprietari di casa devono inviare all'autorità di pubblica sicurezza entro quarantotto ore da quando hanno dato alloggio o ospitalità ad un cittadino straniero o qualora gli abbiano venduto locato o ceduto un immobile<sup>53</sup>. L'obbligo di comunicazione del datore di lavoro del cittadino straniero è, invece, stato abrogato dalla legge finanziaria 2007<sup>54</sup>. Resta in vigore l'obbligo di comunicare all'autorità locale di pubblica sicurezza la cessione della proprietà o del

---

<sup>51</sup> Art 5 permesso di soggiorno, art 13 espulsione amministrativa del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

Il 7 marzo 2007 è stato presentato il disegno di legge d'iniziativa dei senatori Bianco e Sinisi che disciplina i soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio (S. 1375 approvato in sede deliberante il 20 marzo 2007 dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato).

<sup>52</sup> Regolamento (CE) N. 562/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

<sup>53</sup> Art. 7 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Obblighi dell'ospitante e del datore di lavoro (R.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 147).

<sup>54</sup> Art. 1, comma 1184 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, vedi Cap. 1, par. 5.

godimento ovvero dell'utilizzo di un fabbricato o di parte di esso, per finalità connesse alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica<sup>55</sup>.

La legge del 6 aprile 2007 n. 46 di conversione del decreto legge 15 febbraio 2007 n. 10 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 84 dell'11 aprile 2007) – con lo stralcio degli articoli relativi ai permessi di soggiorno di durata inferiore a tre mesi – riguarda gli ingressi previsti dall'art. 27 del Testo unico sull'immigrazione, al di fuori di quelli per lavoro subordinato ed autonomo, autorizzati nell'ambito dei flussi di ingresso<sup>56</sup>. Ai sensi dell'art. 5 lettera e) del decreto-legge è inserito un nuovo comma all'art. 27 (1-bis)<sup>57</sup>, in materia di distacco di lavoratori cittadini di Paesi terzi nell'ambito di una prestazione di servizi per risolvere la procedura d'infrazione n. 1998/2127<sup>58</sup>. La Commissione Europea ha censurato la normativa italiana relativa all'autorizzazione al lavoro ai cittadini di Stati terzi dipendenti da imprese comunitarie e distaccati in Italia nell'ambito della prestazione di servizi. Il nulla osta al lavoro, nel caso di lavoratori stranieri soggiornanti regolarmente in uno Stato membro dell'Unione Europea e dipendenti di persone fisiche o giuridiche con sede in uno Stato dell'UE, è sostituito da una comunicazione resa dal committente del contratto in base al quale la prestazione dei servizi ha luogo, con allegata una dichiarazione del datore di lavoro che contiene i nominativi dei lavoratori da distaccare e che attesti la regolarità della loro situazione relativamente alle condizioni di residenza e di lavoro<sup>59</sup>. La comunicazione sostitutiva del nulla osta al lavoro è presentata allo sportello unico della Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo ai fini della richiesta e del rilascio del permesso di soggiorno.

---

<sup>55</sup> Art. 12 del decreto legge del 21 marzo 1978 n. 59 convertito in legge 18 maggio 1978 n. 191, concernente norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati.

<sup>56</sup> Art. 27 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Ingresso per lavoro in casi particolari (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 25; legge 30 dicembre 1986, n. 943, art. 14, commi 2 e 4). Il Ministero del Lavoro con circolare n.82/2000 aveva fornito le istruzioni per questo tipo di ingressi di lavoro alla luce del decreto legislativo 72/2000 di attuazione della direttiva 96/71/CE sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

<sup>57</sup> Conversione in legge 6 aprile 2007 n. 46, con modificazioni, del decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10, recante disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali, art. 5 comma 1, lettera b (testo approvato in via definitiva dalla Camera dei deputati il 3 aprile 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 84 dell'11 aprile 2007).

<sup>58</sup> La procedura d'infrazione ai sensi dell'art. 49 e seguenti del Trattato CE riguarda la previsione di un regime di autorizzazione preventiva e l'obbligo del visto di ingresso. Tale regime previsto dalla normativa italiana costituirebbe un ostacolo alla libera prestazione di servizi con effetto discriminatorio nei confronti delle imprese stabilite in un altro Stato membro. Nel quadro delle disposizioni dell'Unione Europea, "le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione" (art. 49, Titolo III, capo 3 del Trattato CE).

<sup>59</sup> Nei casi in cui si tratti di cittadini di Paesi terzi dipendenti da un datore di lavoro con sede in uno Stato membro non facente parte dell'area Schengen ed ivi residenti, per i quali è necessario un visto di ingresso in Italia, il visto sarà rilasciato dietro semplice presentazione di detta comunicazione.



In connessione alla modifica dell'art. 27 si sostituisce con un nuovo testo l'art 13 comma 2 lettera b) relativo alla disciplina dell'espulsione <sup>60</sup>. Il migrante che si trattiene in Italia in assenza della comunicazione prevista dall'art. 27, comma 1-*bis*, o senza avere richiesto il permesso di soggiorno nei termini prescritti è soggetto all'espulsione disposta dal Prefetto<sup>61</sup>.

#### **4. La riforma del Testo unico sull'immigrazione**

Il Consiglio dei Ministri, il 24 aprile 2007, ha approvato il *Disegno di legge delega al governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero* presentato dal Ministro dell'Interno, Giuliano Amato, e dal Ministro per la Solidarietà Sociale, Paolo Ferrero, con cui si intende riformare il Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Secondo il provvedimento – di un solo lungo articolo – l'Esecutivo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la modifica normativa in questione secondo i principi e i criteri direttivi indicati dall'atto stesso.

##### La nuova disciplina degli ingressi

Tra gli obiettivi fondamentali della riforma vi è quello di promuovere l'immigrazione regolare, favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro di cittadini stranieri.

Il disegno di legge, a tal fine, ridisegna il meccanismo dei flussi di ingresso.

Si prevede una programmazione triennale – e non più annuale – delle quote di ingresso, con possibilità di un loro adeguamento annuale sulla base di «ulteriori e nuove esigenze del mercato del lavoro», tenendo conto anche delle «capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo». La determinazione dei flussi sarà fissata in base ai dati sull'effettiva richiesta di lavoro elaborati dal Ministero della Solidarietà Sociale, ai dati del Ministero del Lavoro e della Previdenza e alle indicazioni dei Consigli territoriali per l'immigrazione presso le Prefetture. A tale scopo verranno altresì valutati i programmi di istruzione e di formazione effettuati nei Paesi di origine.

Fuori dai limiti fissati è possibile autorizzare l'ingresso di categorie di lavoratori, per i quali la quota può «essere superata, in presenza di un numero di richieste di nulla osta

---

<sup>60</sup> Art. 13 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (espulsione amministrativa).

<sup>61</sup> Conversione in legge 6 aprile 2007 n. 46, con modificazioni, del decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10, recante disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali, art. 5 comma 1, lettera a (testo approvato in via definitiva dalla Camera dei deputati il 3 aprile 2007, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 84 dell'11 aprile 2007).

eccedenti la stessa quota»; in particolare, nel settore del lavoro subordinato domestico e di assistenza alla persona, sono previste «opportune azioni di sviluppo dei canali per l'incontro della domanda e dell'offerta».

La riforma introduce, ancora, un canale privilegiato per l'immigrazione dei lavoratori altamente qualificati, al di fuori delle quote stabilite per i flussi, i cosiddetti talenti, annunciando una revisione delle procedure di ingresso, delle categorie e delle tipologie esistenti<sup>62</sup>.

Secondo la nuova disciplina si prevede, inoltre, l'istituzione di liste di collocamento all'estero, organizzate per singole nazionalità, a cui potranno iscriversi i lavoratori stranieri interessati a emigrare in Italia<sup>63</sup>. L'iscrizione agli elenchi, gestiti dalle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero, da enti e organismi nazionali e internazionali – convenzionati con lo Stato italiano – con sedi nei Paesi d'origine, nonché dalle autorità di questi ultimi, avverrà tenendo conto del grado di conoscenza della lingua italiana, dei titoli e della qualifica professionale posseduta dal migrante, ma anche dell'eventuale frequenza di corsi di istruzione e di formazione professionale nei Paesi di provenienza.

I dati così raccolti saranno aggregati in un'unica graduatoria e consultati unitariamente, presso lo sportello unico per l'immigrazione, dai datori di lavoro – o dagli sponsor di cui sotto – per richieste numeriche o nominative.

Finché le liste non saranno pronte, una banca dati ministeriale raccoglierà tutte le richieste di ingresso per lavoro.

Nel disegno di legge viene, poi, reintrodotta la possibilità di ingresso per ricerca di lavoro. Sempre nell'ambito delle quote stabilite, l'ingresso del cittadino straniero, iscritto nelle liste, nel territorio nazionale per inserimento nel mercato di lavoro potrà avvenire a seguito di una «richiesta nominativa o numerica, proveniente da regioni, province autonome, enti locali, associazioni imprenditoriali, professionali e sindacali nonché istituti di patronato, con la costituzione di forme di garanzia patrimoniale a carico dell'ente o associazione

---

<sup>62</sup> In particolare sarà introdotta la concessione “veloce” di un permesso di soggiorno aperto della durata massima di cinque anni, così come di un regime speciale - da definire con il Ministero degli Esteri - in materia di visto, con la possibilità per le imprese multinazionali o per le istituzioni come le università di fare da garante per la figura professionale altamente specializzata da impiegare in Italia. MINISTERO DELL'INTERNO – UFFICIO STAMPA E COMUNICAZIONE, “La riforma del Testo unico sull'immigrazione”, aprile 2007.

<sup>63</sup> Ai sensi della vigente normativa, l'ingresso in Italia di cittadini stranieri interessati a svolgere attività di lavoro subordinato stagionale e non stagionale, è possibile solo a seguito di apposita richiesta (nominativa o numerica) da parte del datore di lavoro.

Nei casi in cui il datore di lavoro non abbia una conoscenza diretta dello straniero, può richiedere l'autorizzazione al lavoro di una o più persone iscritte in apposite liste frutto di intese o accordi bilaterali fra l'Italia e Stati non appartenenti all'Unione Europea finalizzati alla regolamentazione dei flussi (art. 21, comma 5 d.lgs. 286/98).

richiedente». Ritorna, quindi, la figura dello sponsor<sup>64</sup> che potrà far entrare in Italia per lavoro stranieri, fornendo garanzie di carattere patrimoniale sul loro sostentamento e sul loro eventuale rimpatrio.

Secondo la riformata procedura, dunque, i datori di lavoro, nel formulare le loro richieste in base alle liste, potranno rivolgersi direttamente agli uffici per l'immigrazione oppure potranno avvalersi, per le loro esigenze di manodopera non individuata, dell'assistenza dello sponsor-garante. Se al termine del periodo di prova del lavoratore straniero affidato dallo sponsor al datore di lavoro, il rapporto di lavoro sarà definito con un'assunzione, il "permesso per inserimento" di cui questo gode sarà convertito in permesso di soggiorno per lavoro subordinato, altrimenti il migrante tornerà sotto la garanzia dello sponsor. Dopo un anno, se il permesso per l'inserimento non sarà stato convertito, lo straniero dovrà lasciare il territorio nazionale, pena l'espulsione.

Il decreto flussi stabilirà anche una limitata quota di ingressi per inserimento nel mercato del lavoro destinata a quei cittadini stranieri, sempre iscritti nelle liste, richiesti nominativamente da un cittadino italiano, comunitario o straniero titolare del permesso di soggiorno di lungo periodo, purché sia in possesso di «un reddito adeguato a prestare idonea garanzia patrimoniale», con la limitazione di un solo cittadino straniero per richiedente. In caso di eventuali richieste per gli anni successivi, quest'ultimo dovrà dimostrare l'inserimento lavorativo o il rimpatrio dell'immigrato precedentemente garantito. Il testo della riforma prevede, altresì, la possibilità di ingresso nel Paese per il migrante che sia in grado di garantire per se stesso, cioè che sia in possesso di «risorse finanziarie adeguate al periodo di permanenza sul territorio nazionale».

Saranno semplificate le procedure per il rilascio dei visti per l'ingresso nel territorio nazionale presso le sedi consolari attraverso la richiesta di una documentazione più snella e facilmente identificabile e l'obbligo di motivare il diniego per tutte le tipologie di visto; un canale agevolato, anche in questo caso, sarà individuato per i lavoratori altamente qualificati.

---

<sup>64</sup> La legge 40/98 aveva introdotto la figura dello "sponsor", in seguito abolita dalla legge 189/02.

La "Prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro" prevedeva che un cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante, oppure le regioni, gli enti locali, le associazioni sindacali e professionali, le associazioni di volontariato operanti da almeno tre anni nel settore dell'immigrazione, in presenza dei requisiti fissati con apposito decreto, potevano farsi garanti di uno straniero per consentirgli l'inserimento nel mercato del lavoro, assicurandogli l'alloggio, la copertura dei costi di mantenimento e l'assistenza sanitaria per la durata del permesso di soggiorno.

### Modalità di soggiorno

Un altro punto chiave della riforma riguarda la modifica dei tempi e delle modalità di accesso ai permessi di soggiorno.

Nel disegno di legge delega si prevede una semplificazione dei procedimenti e dei requisiti per il rilascio del nulla osta, del permesso di soggiorno e del suo rinnovo.

Va in questa direzione l'abolizione del contratto di soggiorno e l'introduzione di forme di collaborazione con gli enti locali per le procedure di rinnovo.

Vi è, inoltre, la previsione di accrescere la durata dei permessi di soggiorno. Quelli legati a lavori a tempo determinato, oggi con una durata pari a quella del relativo contratto di lavoro, saranno rilasciati per uno o due anni a seconda se il contratto è di durata inferiore o superiore ai sei mesi; quelli rilasciati per contratti a tempo indeterminato o per lavoro autonomo avranno, invece, una durata di tre anni anziché i due attuali.

Il rinnovo sarà concesso per un periodo pari al doppio di quello previsto per il primo rilascio e saranno adottate misure idonee ad assicurare la continuità degli effetti del soggiorno regolare nelle more del rinnovo del titolo.

Infine, si estende ad un anno – e non più sei mesi – il periodo di validità del titolo di soggiorno “per attesa occupazione” nel caso di sopravvenuta disoccupazione dello straniero; permesso che potrà essere rinnovato per un altro anno se quest'ultimo dimostra di disporre di un reddito annuo non inferiore all'importo dell'assegno sociale.

I permessi di soggiorno per motivi umanitari, oggi concessi dal Questore, saranno rilasciati dal Prefetto, sentiti il Consiglio territoriale per l'immigrazione ed il Questore, anche a favore dello straniero che mostri senso di appartenenza alla comunità.

### La nuova procedura delle espulsioni

Il disegno di legge delega interviene sul meccanismo delle espulsioni.

L'obiettivo è di rendere effettivi i rimpatri attraverso la graduazione delle misure di intervento e incentivando la collaborazione del migrante<sup>65</sup>. A tal fine vengono introdotti programmi specifici di “rimpatrio volontario e assistito”, ai quali potranno accedere gli immigrati che collaborano alla propria identificazione, ma anche gli stranieri non espulsi che non hanno i mezzi per rientrare nel proprio Paese. Le risorse per il nuovo sistema saranno messe a disposizione dal Fondo nazionale rimpatri alimentato con i contributi dei

---

<sup>65</sup> Secondo il d.lgs. n. 286/1998, lo straniero senza permesso di soggiorno viene espulso per via amministrativa e in maniera immediata; se è privo di documenti viene portato in un Centro di permanenza temporanea e assistenza per un massimo di 60 giorni, durante i quali si cerca di identificarlo. Se non si riesce nell'intento, al clandestino o irregolare viene “intimato” di lasciare il territorio entro 5 giorni. Lo straniero espulso che rientra in Italia senza permesso commette un reato.

datori di lavoro, dei garanti e degli stranieri medesimi – possibile anche l'accesso a fondi europei – da cui proverranno i finanziamenti per i programmi di rimpatrio volontario. Chi aderisce a tale procedura godrà di una riduzione dei tempi del divieto di reingresso in Italia<sup>66</sup>; riduzione su cui, comunque, peserà la maggiore o minore gravità delle violazioni per le quali è stata disposta la misura di rimpatrio.

Si pone, poi, la necessità di una «rimodulazione delle scelte sanzionatorie correlate alla violazione delle disposizioni in materia di immigrazione». In sostanza tali reati e la loro trattazione vengono ricondotti ai principi ed alle norme del codice penale e di quello di procedura penale, eliminando quella sorta di diritto speciale aggravato che si è andato costituendo secondo la normativa attuale<sup>67</sup>. Per accentuare il carattere deterrente delle sanzioni, inoltre, queste ultime saranno gradualmente in relazione alla gravità ed alla reiterazione delle violazioni commesse, nonché ai motivi di espulsione.

Le competenze giurisdizionali sono attribuite al giudice ordinario in composizione monocratica e non più al giudice di pace.

#### Revisione del sistema dei Centri di permanenza temporanea e assistenza

Il nuovo modello di espulsioni e rimpatri così attuato inciderà sulla riforma, prevista dal testo governativo, del sistema dei Centri di permanenza temporanea e assistenza (Cpta), riducendo il numero dei soggetti destinati alle strutture e agevolandone un conseguente e progressivo svuotamento<sup>68</sup>.

Secondo il disegno di legge delega, i Centri di permanenza temporanea e assistenza non dovranno essere più un proseguimento del carcere in altra forma. Saranno, infatti, introdotte nuove procedure per identificare gli stranieri durante la detenzione e per espellerli senza passare per i Cpta.

Gli stranieri individuati sul territorio nazionale in condizioni di irregolarità e di bisogno saranno, invece, accolti in «strutture di accoglienza vera e propria» – diverse dagli attuali Centri e non a carattere detentivo – nelle quali i migranti saranno identificati e informati sulle normative italiane che li riguardano, dal diritto d'asilo alla legislazione in materia di

---

<sup>66</sup> Il periodo di divieto di reingresso nel territorio nazionale a seguito di espulsione resta di 10 anni, secondo quanto introdotto dalla legge n. 189/2002; il progetto governativo, però, introduce una differenziazione dei tempi del divieto di reingresso, con riduzione – come già detto – a favore di chi collabora.

<sup>67</sup> MINISTERO DELL'INTERNO – UFFICIO STAMPA E COMUNICAZIONE, “La riforma del Testo unico sull'immigrazione”, Op. cit.

<sup>68</sup> La riforma prevista per il sistema dei Centri di permanenza temporanea e assistenza segue quanto proposto dal Rapporto della Commissione De Mistura, secondo cui i Centri non vanno chiusi, ma se ne auspica un progressivo svuotamento escludendo le categorie di persone per le quali «non c'è necessità né utilità di trattenimento». COMMISSIONE DE MISTURA PER LE VERIFICHE E LE STRATEGIE DEI CENTRI PER GLI IMMIGRATI, “Rapporto conclusivo”, 31 gennaio 2007.

tratta e sfruttamento del lavoro, dalle modalità di ingresso regolare sul territorio italiano ai programmi di rimpatrio volontario e assistito; con una permanenza in questi luoghi di durata limitata.

È, poi, previsto un limitato numero di strutture “per l’esecuzione dell’espulsione” destinato esclusivamente al trattenimento degli stranieri da espellere che si sono sottratti all’identificazione e di coloro per i quali è stata disposta l’espulsione con accompagnamento coattivo, ma non è possibile eseguire la disposizione con immediatezza. Anche in questo caso il periodo massimo di permanenza sarà ridotto e saranno assicurati i servizi e l’assistenza necessari a garantire i diritti fondamentali della persona trattenuta.

I Centri saranno, infine, “trasparenti”, garantendo la possibilità di accesso alle strutture alle autorità politiche, alle associazioni e ai giornalisti<sup>69</sup>.

### I Minori

Nel progetto governativo uno specifico capitolo è dedicato ai minori: «favorire l’inserimento civile e sociale dei minori stranieri adeguando le disposizioni sul loro soggiorno» ne rappresenta l’obiettivo.

A tal fine il testo di riforma individua una serie di misure: il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi familiari allo straniero che, al compimento della maggiore età, risulti a carico di uno o entrambi i genitori in Italia con permesso di soggiorno, tenuto conto del reddito degli stessi; la conversione, al compimento della maggiore età, del titolo di soggiorno rilasciato al minore straniero non accompagnato, in altre tipologie di permesso di soggiorno, compresa quella per accesso al lavoro, a condizione che il minore straniero abbia partecipato a progetti di accoglienza e tutela gestiti da enti o associazioni pubbliche o private e che il Consiglio territoriale dell’immigrazione presso la Prefettura dia parere positivo sul suo inserimento sociale e civile, se questi requisiti non sussistono lo straniero dovrà lasciare il territorio nazionale, potendo, comunque, usufruire delle procedure di rimpatrio volontario e assistito; il rilascio del permesso di soggiorno per “protezione sociale” anche all’immigrato che, avendo commesso reati durante la minore età, abbia

---

<sup>69</sup> Con riferimento ai Centri di permanenza temporanea e assistenza, il Ministro dell’Interno, Giuliano Amato, nell’aprile 2007, ha emanato due direttive. Con la prima, il Ministro ha disposto la soppressione dei Cpta di Brindisi, Crotone e Ragusa e ha avviato un approfondito studio sulle altre strutture, in vista di ulteriori ed eventuali soppressioni o riqualificazioni. Con la seconda ha invitato i Prefetti ad assumere nuovi criteri per l’accesso ai Centri, garantendo la più ampia trasparenza e conoscenza dell’attività e dei servizi resi agli ospiti. [www.interno.it](http://www.interno.it)

concluso positivamente un percorso di reinserimento sociale, secondo quanto disposto dal codice penale e dalle norme sul processo minorile.

La riforma prevede, altresì, l'istituzione presso il Ministero della Solidarietà Sociale di un "Fondo nazionale di accoglienza e tutela a favore dei minori stranieri non accompagnati" per il finanziamento, anche parziale, dei progetti di accoglienza e tutela per i minori e la riorganizzazione e la revisione delle procedure del Comitato per i minori stranieri istituito presso il Ministero della Solidarietà Sociale, anche con la previsione di una funzione consultiva dei Consigli territoriali per l'immigrazione. Infine, in caso d'incertezza sulla minore età del migrante, saranno disposti gli opportuni accertamenti medico-sanitari, qualora tali accertamenti non consentano l'esatta determinazione dell'età, si applicano, comunque, le disposizioni relative ai minori.

### Integrazione e coesione sociale

Il progetto governativo si propone di «favorire il pieno inserimento dei cittadini stranieri legalmente soggiornanti» predisponendo misure ed interventi volti a promuovere l'integrazione e la coesione sociale, quali l'aggiornamento delle disposizioni relative al diritto-dovere di iscrizione al Servizio sanitario nazionale in relazione alle nuove tipologie di permesso di soggiorno e l'equiparazione ai cittadini italiani degli stranieri regolarmente soggiornanti da almeno due anni e dei minori iscritti nel loro permesso di soggiorno in materia di accesso alle provvidenze di assistenza sociale.

Fondamentale sarà, quindi, potenziare l'integrazione, intesa come «inclusione, interazione e scambio e non come coabitazione tra comunità separate», con particolare riguardo ad un maggiore coinvolgimento delle seconde generazioni e delle donne, anche attraverso la valorizzazione della figura dei mediatori culturali.

Una più adeguata tutela è, inoltre, prevista per le vittime di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, delle vittime di tratta, di violenza o grave sfruttamento per garantire il loro accesso ai diritti previsti dalla normativa vigente.

### Tempi di attuazione della riforma

Entro un anno dall'entrata in vigore del disegno di legge delega, il Governo avrà un anno di tempo per varare il decreto legislativo che ne darà attuazione, modificando il Testo unico sull'immigrazione<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Non è stata ancora definita la copertura finanziaria della riforma; comunque – afferma il Viminale – non ci saranno oneri prima dell'approvazione dei decreti attuativi, quindi, non prima del 2008.

Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto si potranno adottare, con uno o più decreti legislativi, «disposizioni correttive e integrative» di quest'ultimo. Dall'entrata in vigore del decreto attuativo, infine, l'Esecutivo è delegato ad adottare un decreto legislativo, entro un anno, per coordinare le nuove norme con quelle già esistenti concernenti l'immigrazione e la condizione giuridica dello straniero.



## **Diritti di rappresentanza: il voto**

### **1. La riforma del Testo unico sull'immigrazione: il riconoscimento del diritto di voto**

Il progetto governativo prevede in conformità al capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, il riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative a favore degli stranieri titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Gli stranieri con carta di soggiorno – che in base alla nuova normativa si può ottenere dopo cinque anni di residenza regolare in Italia<sup>71</sup> – potranno, quindi, eleggere ed essere eletti alle elezioni amministrative<sup>72</sup>.

La riforma intende, dunque, puntare sul processo di integrazione e coesione sociale attraverso il riconoscimento del diritto di voto amministrativo.

La garanzia di una piena rappresentanza – e di una reale partecipazione – dei cittadini non comunitari nella vita pubblica locale è, in effetti, uno strumento imprescindibile per la loro inclusione nella comunità di accoglienza e per la fruibilità di un diritto fondamentale, qual è il voto, connesso alla loro legittima presenza sul territorio e al loro apporto economico, sociale e culturale alla collettività.

La crescente e consistente presenza di stranieri nel Paese<sup>73</sup> in contrapposizione alla mancanza di strumenti di rappresentanza e di un'adeguata partecipazione di essi alla vita pubblica locale pone non pochi problemi, ma soprattutto determina inefficienze nel sistema democratico in quanto, non concorrendo i migranti alla formazione dell'indirizzo politico, è chiara la profonda dicotomia tra sistema sociale e sistema politico, essendo gli organi politici non rappresentativi dell'intera comunità di cui gli stranieri sono parte.

Si pone, quindi, la necessità di elaborare concreti modelli di rappresentanza politica a favore dei cittadini immigrati per una crescita della società nella direzione della convivenza civile e democratica, ma anche della sicurezza.

La questione di estendere il diritto di voto agli stranieri di provenienza extraeuropea costituisce sempre più un aspetto centrale delle politiche di inclusione e va acquisendo un

---

<sup>71</sup> Vedi Cap. 1, par. 2.

<sup>72</sup> Se alle amministrative del 2008 venisse concesso il diritto di voto attivo e passivo ai cittadini non comunitari, in Italia avremmo 1,5 milioni di potenziali nuovi elettori.

<sup>73</sup> Secondo i dati Istat, al 1° gennaio 2006 gli stranieri residenti in Italia ammontano a 2.670.514. ISTAT, "Popolazione residente per sesso, età e stato civile e popolazione residente straniera per sesso ed età nei comuni italiani al 1° gennaio 2006", aprile 2007.

peso sempre maggiore nel dibattito giuridico-politico italiano sull'immigrazione ed è in questa direzione che sembra muoversi la riforma del Testo unico sull'immigrazione.

## **2. Verso il voto amministrativo**

In molti Paesi europei, come Belgio, Danimarca, Olanda, Spagna e Svezia<sup>74</sup>, il riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative a favore dei cittadini stranieri è da tempo vigente diversamente che in Italia.

Il riferimento giuridico fondamentale in tal senso è la *Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale*, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992.

Con la legge n. 203 del 1994, l'Italia ha ratificato la Convenzione di Strasburgo limitatamente ai capitoli A e B: il primo relativo ai diritti di riunione e associazione e il secondo all'istituzione di organi consultivi volti a rappresentare a livello locale i residenti stranieri.

Il nostro Paese non ha ancora ratificato, invece, il capitolo C della Convenzione di Strasburgo del 1992, *Diritto di voto alle elezioni locali*, secondo cui l'elettorato attivo e passivo va riconosciuto agli stranieri che abbiano risieduto regolarmente ed abitualmente nello Stato nei cinque anni precedenti le elezioni (art. 6), fatta salva la possibilità per ciascuno Stato di prevedere un periodo più breve (art. 7), alle stesse condizioni prescritte per i cittadini.

Quest'ultima previsione appare del tutto in linea con i principi generali del nostro ordinamento ed in particolare con il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, in base al quale, come ripetutamente affermato dalla Corte Costituzionale, deve ritenersi illegittima ogni disparità di trattamento "irragionevole", non fondata, cioè, su specifiche differenze delle condizioni. Oltre modo non può essere addotto come limitativo il riferimento al termine "cittadino" presente nel già menzionato art. 3 della Costituzione, poiché, trattandosi di un principio universale, deve essere inteso in senso "atecnico", come più volte ribadito dalla Corte Costituzionale, dal momento che i diritti fondamentali non possono essere considerati prerogativa dei soli cittadini, bensì devono essere estesi alle persone in generale. Del resto, se il termine "cittadino" in Costituzione dovesse essere inteso in senso tecnico, gli stranieri dovrebbero considerarsi esclusi anche dai diritti di

---

<sup>74</sup> In Europa, a differenza dell'Italia, molti Paesi quali Irlanda (dal 1963), Svezia (dal 1975), Danimarca (dal 1981), Olanda (dal 1985), Ungheria (dal 1990), Finlandia (dal 1991), Norvegia (dal 1993), Estonia (dal 1996), Islanda (dal 2002), Lituania (dal 2002), Slovacchia (dal 2002), Slovenia (dal 2002), Lussemburgo (dal 2003), Belgio (dal 2004) hanno già da tempo previsto, con differenti modalità, il diritto di voto per i cittadini non comunitari.

riunione e di associazione (artt. 17 e 18 Cost.), diritti questi, esplicitamente riconosciuti dal capitolo A della Convenzione di Strasburgo del 1992.

La ratifica del capitolo C, inoltre, non troverebbe ostacoli rispetto alla vigente legislazione connessa alla tematica migratoria.

Avrebbe, infatti, la copertura non solo degli artt. 10, primo comma, e 11, ma anche del novellato art. 117, primo comma, della Costituzione, che sembra pariordinare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali alla Costituzione stessa.

Altresì, sarebbe difficile non riconoscere l'analogia con il procedimento seguito per l'attribuzione del diritto di voto agli stranieri appartenenti all'Unione Europea secondo quanto previsto dall'articolo 19 (8 B) del trattato CE.

È bene ricordare anche che il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, all'articolo 9, comma 4, lettera d), prevede espressamente per i titolari di carta di soggiorno la facoltà di partecipare alla vita pubblica locale esercitando anche l'elettorato «quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992». Ai sensi dell'art. 2, comma 4, del suddetto d.lgs., ancora, lo straniero ha diritto di partecipare alla vita pubblica locale.

L'esigenza di estendere il diritto di elettorato, garantendo una rappresentanza politico-amministrativa ai cittadini di provenienza non comunitaria, ha dato luogo a sviluppi normativi, sia a livello di modifica degli statuti regionali, che a livello di quelli comunali e provinciali; esperienze che rivelano una disciplina della materia episodica e frammentaria, che come tale necessita di una cornice legislativa certa quale può essere la ratifica del capitolo C della Convenzione di Strasburgo del 1992.

### **3. Voto circoscrizionale: un necessario inizio**

Un primo importante passo verso il riconoscimento dei diritti di rappresentanza è costituito dall'estensione agli stranieri non comunitari del diritto di voto circoscrizionale che potrebbe essere già garantito, a legislazione vigente, attraverso un'apposita modifica degli statuti comunali per iniziativa autonoma dei singoli Comuni.

Ciò è possibile in quanto, ai sensi dell'art. 17 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al d.lgs. n. 267/2000, le circoscrizioni sono organismi partecipativi, consultivi e di gestione dei servizi di base (comma 1), non di rappresentanza, privi,

pertanto, della funzione di indirizzo e di controllo politico e amministrativo, disciplinati dallo statuto comunale (comma 2) ed espressione delle esigenze della popolazione delle circoscrizioni (comma 4) e non dei cittadini.

La compatibilità costituzionale rispetto agli artt. 48 e 51 della Costituzione viene, quindi, garantita proprio dal fatto che agli organi comunali circoscrizionali sono attribuiti esclusivamente questi compiti partecipativi e consultivi, restando esclusa la funzione di indirizzo e di controllo politico e amministrativo, di competenza del Consiglio comunale e degli altri organi di governo (art. 42, TUEL).

Del resto, ai sensi dell'art 2, comma 4, del d.lgs. n. 286/1998 – come già detto – lo straniero ha diritto di partecipare alla vita pubblica locale e, secondo l'art. 8, comma 5, del TUEL, gli enti locali hanno l'obbligo di prevedere nei loro statuti «forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione Europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti», ispirandosi ai principi della legge di recepimento della Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale del 1992 e del Testo unico sull'immigrazione.

Tale tesi ha trovato un autorevole avallo giurisprudenziale nel parere n. 8007, emanato dal Consiglio di Stato nell'adunanza del 28 luglio 2004 su richiesta della regione Emilia-Romagna, secondo cui «l'attribuzione agli stranieri extracomunitari residenti del diritto di elettorato attivo e passivo ai fini della costituzione dei consigli circoscrizionali di cui all'art. 17 T.U. 267/00...sia de plano consentita dalle disposizioni di legge ordinaria...e non trovi ostacolo insormontabile nelle norme e nei principi costituzionali che disciplinano la materia».

Nel luglio del 2005, però, il Consiglio di Stato, interpellato dall'allora, Ministro dell'Interno, con un nuovo parere (n. 11074/04), ha rovesciato quello precedente, bocciando l'iniziativa di alcuni comuni che avevano concesso il diritto di voto agli stranieri. Un provvedimento, quello del Consiglio di Stato, motivato dal fatto che non si possono concedere tali diritti a livello locale in mancanza di un'adeguata regolamentazione nell'ordinamento nazionale. Il testo del parere della prima e seconda sezione del Consiglio di Stato non lascia dubbi: il diritto di elettorato ai cittadini stranieri «può configurarsi se si rinviene nell'ordinamento statale, solo competente, il relativo riconoscimento».

Il Governo, dal canto suo, ha, di seguito, cassato la delibera del Consiglio comunale di Genova che, nel luglio 2004, aveva conferito agli immigrati, in Italia da almeno 10 anni e in regola con il permesso di soggiorno, il diritto di voto per le elezioni comunali e circoscrizionali, ottenendone l'annullamento con il decreto del Presidente della Repubblica

del 17 agosto 2005 (G.U. n. 205 del 3 settembre 2005) che si basa sul predetto parere del Consiglio di Stato.

Successivamente nel marzo del 2006 è stato disposto l'annullamento straordinario per illegittimità delle delibere dei Consigli comunali di Ancona e di Torino, volte a modificare i rispettivi statuti per il riconoscimento del diritto di voto attivo e passivo, per le elezioni circoscrizionali, agli stranieri non comunitari ed apolidi.

Linea seguita anche dall'attuale Governo durante la legislatura in corso.

Su proposta del Ministro dell'Interno, il Consiglio dei Ministri ha, infatti, annullato altre delibere consiliari<sup>75</sup> per concedere l'elettorato attivo e passivo nei consigli circoscrizionali e di quartiere ai cittadini di provenienza extracomunitaria, una decisione presa «a tutela dell'unità dell'ordinamento ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge n. 400 del 1988».

L'Esecutivo ha, tuttavia, previsto la possibilità per i comuni, le città metropolitane di riconoscere nei rispettivi statuti il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni degli organi di decentramento ai cittadini stranieri non comunitari che siano in possesso della carta di soggiorno nel nuovo codice delle Autonomie Locali<sup>76</sup>, uno schema di disegno di legge, approvato nel gennaio 2007, che dà attuazione agli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione – modificati dalla riforma del 2001 – conferendo al Governo la delega a individuare e ripartire le funzioni amministrative che spettano a Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, adeguare l'ordinamento degli enti locali, disciplinare l'ordinamento di Roma capitale. Ciò nell'ambito di una visione che tende ad allargare lo spazio dei diritti e della partecipazione alla vita delle comunità locali nell'intento di favorire la piena integrazione anche dei cittadini stranieri non comunitari nei territori dove lavorano e vivono stabilmente.

Con il riconoscimento del voto circoscrizionale agli stranieri non comunitari viene assicurata la formazione di organismi che rappresentano l'intera comunità in quanto eletti da cittadini stranieri insieme e alla pari con cittadini italiani verso la realizzazione, quindi, di una più compiuta democrazia locale.

---

<sup>75</sup> Le delibere adottate dai Comuni di Perugia, La Spezia e Cesena.

<sup>76</sup> Disegno di legge delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per l'istituzione delle Città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di Enti locali alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

# Bibliografia

## Testi e Pubblicazioni

CAMERA DEI DEPUTATI. SERVIZIO STUDI. DIPARTIMENTO ISTITUZIONI, "La disciplina dell'immigrazione: assetto normativo e prospettive di riforma", 2007.

CAMERA DEI DEPUTATI, "XV legislatura - Scheda lavori preparatori – Disposizioni in materia di contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e modifiche al codice di procedura penale", 2006.

CAMERA DEI DEPUTATI, "XV legislatura - Scheda lavori preparatori - Interventi per contrastare lo sfruttamento di lavoratori irregolarmente presenti sul territorio nazionale", 2006.

CNEL, "Osservazioni e proposte sulle politiche per l'immigrazione", 2006.

CNEL, " V Rapporto sugli indici di integrazione degli immigrati in Italia", 2007.

COMMISSIONE DE MISTURA PER LE VERIFICHE E LE STRATEGIE DEI CENTRI PER GLI IMMIGRATI, "Rapporto conclusivo", 31 gennaio 2007.

INPS - DIREZIONE GENERALE MONITORAGGIO FLUSSI MIGRATORI, "Immigrazione: una risorsa da tutelare", 2002.

ISTAT, "Popolazione residente per sesso, età e stato civile e popolazione residente straniera per sesso ed età nei comuni italiani al 1° gennaio 2006", aprile 2007.

ISTAT, "La partecipazione al mercato del lavoro della popolazione straniera", marzo 2006.

MINISTERO DELL'INTERNO – UFFICIO STAMPA E COMUNICAZIONE, la Riforma del Testo unico sull'immigrazione, 2007.

MINISTERO DELL'INTERNO, "Note per la riforma del Testo unico dell'immigrazione", 2006.

NESSUN LUOGO È LONTANO-ONLUS, "Politiche per l'immigrazione: dall'emergenza alla Governance", 2006.

NESSUN LUOGO È LONTANO-ONLUS, "Campagna CITTADINANZA DEMOCRATICA: DEMOCRACY BUILDING", 2004.

## Normativa nazionale

Legge 27 dicembre 2006, n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)".

Legge 9 gennaio 2006, n. 7, Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile".

Legge 4 febbraio 2005, n. 11 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

Legge 8 Marzo 1994, n. 203 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, limitatamente ai capitoli A e B".

Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 "Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo".

Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5 "Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare".

Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".

Decreto legge del 15 febbraio 2007 n. 10 modificato dalla legge di conversione del 6 aprile 2007 n. 46 - Disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali.

Direttiva del Ministero dell'Interno n. 11050/M. 8 del 5 agosto 2006 sui diritti dello straniero nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno.

Direttiva del Ministro dell'Interno in materia di diritti dello straniero nelle more del rilascio del primo permesso di soggiorno per lavoro subordinato del Ministro dell'Interno del 20 febbraio 2007.

Direttiva del Ministero del Lavoro n. 25/I/0006919 del 5 dicembre 2006.

Disegno di legge delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norma sulla condizione dello straniero, 24 aprile 2007.

Disegno di legge, "Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio", 7 marzo 2007.

Disegno di legge, "Conversione in legge del decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297", recante disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE e per l'adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all'assistenza a terra negli aeroporti, all'Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio.

Disegno di legge n. 1201, "Interventi per contrastare lo sfruttamento di lavoratori irregolarmente presenti sul territorio nazionale", 5 dicembre 2006.

Disegno di legge n. 1857, "Disposizioni in materia di contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e modifiche al codice di procedura penale", 26 ottobre 2006.

Disegno di legge delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per l'istituzione delle Città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di Enti locali alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

#### Sentenze Corte di Cassazione

Corte di Cassazione, Sezione Lavoro - Sentenza n. 9407/2001.

Corte di Cassazione, Sezione I Penale - Sentenza n. 37409/2006.

#### Pareri Consiglio di Stato

Consiglio di Stato – Adunanza della Sezione Prima e Seconda 6 luglio 2005 n. 11074/0.4

Consiglio di Stato – Adunanza – parere 28 luglio 2004, n. 8007.

### **Normativa europea e internazionale**

Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992

Regolamento (CE) N. 562/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini dei Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

## **Siti internet**

[www.governo.it](http://www.governo.it)  
[www.senato.it](http://www.senato.it)  
[www.camera.it](http://www.camera.it)  
[www.interno.it](http://www.interno.it)  
[www.solidarietasociale.gov.it](http://www.solidarietasociale.gov.it)  
[www.esteri.it](http://www.esteri.it)  
[www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)  
[www.istat.it](http://www.istat.it)  
[www.cnel.it](http://www.cnel.it)  
[www.cgil.it](http://www.cgil.it)  
[www.cisl.it](http://www.cisl.it)  
[www.uil.it](http://www.uil.it)  
<http://europa.eu/>  
[www.coe.int](http://www.coe.int)