

IL DISEGNO DI LEGGE DEL GOVERNO SULL'IMMIGRAZIONE E SULLA CONDIZIONE DELLO STRANIERO

Scheda tecnica ed illustrativa di Federico Gustavo Pizzetti

L'Italia ed il fenomeno dell'immigrazione. Lo straniero che preme alle frontiere per condividere il nostro benessere rappresenta una risorsa, ma pone anche nuovi problemi: come offrire diritti in cambio di doveri; come ammettere la partecipazione alla vita politica locale in cambio del rispetto delle leggi e della regolamentazione dei flussi?

I recenti, gravi, episodi di violenza e di disordini commessi da extracomunitari hanno riproposto, nuovamente, all'opinione pubblica il problema dell'immigrazione.

L'analisi emotiva ed enfatica proposta dai *media* televisivi non aiuta certo a padroneggiare correttamente un fenomeno senza dubbio molto complesso che è necessario, invece, affrontare evitando il più possibile gli atteggiamenti di timore, rifiuto o compassione.

Occorre comprendere fino in fondo che la spinta migratoria in atto è la diretta conseguenza di un sistema mondiale caratterizzato da profondi squilibri di ricchezza, di crescita e di benessere; squilibri che, nell'area del Mediterraneo, appaiono in tutta la loro drammatica evidenza.

Tentare di risolvere questi problemi richiede prima di tutto un impegno costante e delle politiche responsabili e di lungo periodo; in secondo luogo un grande sforzo di rielaborazione culturale e sociale da parte delle popolazioni degli Stati interessati al fenomeno.

L'Italia, in particolare, sia per la sua posizione geografica, sia per la sua conformazione morfologica (caratterizzata da frontiere costiere più difficilmente controllabili), sia per la presenza, su alcune specifiche aree del suo territorio, di organizzazioni criminali interessate a sfruttare ed a trarre profitto dall'immigrazione clandestina di massa, necessita di interventi seri e responsabili, ben diversi da quelli che si sono avuti a negli anni scorsi (L. 943/86, D.L. 416/89 (conv. in L. 39/90), D.L. 489/95).

Non va, inoltre, dimenticato che l'ingresso nel territorio italiano di manodopera extracomunitaria è legato a ragioni ben precise di convenienza economica interna. Il mercato del lavoro in Italia, infatti, è ampiamente segmentato e presenta vere e proprie nicchie (basti pensare al lavoro domestico, all'assistenza ad anziani e disabili, ai pubblici esercizi...) nelle quali alla domanda di lavoro non corrisponde che in minima parte l'offerta di manodopera nazionale. Il tutto aggravato dal fatto che, mentre la cultura lavoristica italiana è ancora ancorata allo schema del 'posto fisso' ed è caratterizzata da immobilismo e rigidità, il lavoratore extracomunitario si adatta con facilità ad un sistema di lavoro dinamico ed attivo.

Per di più, il nostro Paese sta attraversando una vera e propria stasi demografica la quale, concorrendo con l'aumento della speranza di vita media, potrà creare nel prossimo futuro un pericoloso *deficit* di popolazione. Sull'altra sponda del Mediterraneo, invece, si affacciano popolazioni con una composizione anagrafica molto diversa dalla nostra, caratterizzata da un perdurante sviluppo demografico. Basti pensare che, a fronte di un 16% di popolazione sotto i 15 anni presente in Italia, abbiamo un 40% in Tunisia, un 44% in Algeria ed un 48,7% in Nigeria.

Ed è proprio tenendo conto di tutti questi fattori, che il Governo Prodi, adempiendo all'impegno assunto con i cittadini-elettori nella tesi n. 39 della Piattaforma Programmatica della coalizione dell'Ulivo, ha presentato al Parlamento, nel febbraio scorso, un DDL recante "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", ora attualmente all'esame della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati.

Il progetto si caratterizza, innanzitutto, per la marcata distinzione tra clandestino e straniero regolarmente soggiornante: per il primo, infatti, scattano le articolate procedure di espulsione e di respingimento; per il secondo è prevista tutta una serie di garanzie e di tutela.

In particolare, il delicato problema del controllo delle frontiere e del respingimento dello straniero si colloca nel quadro più vasto della partecipazione dell'Italia agli Accordi di Schengen. Dal momento che questi ultimi garantiscono la libera circolazione delle persone all'interno dei Paesi compresi nell'Area c.d. Schengen, si vuole evitare che l'Italia possa diventare il punto debole (e dolente) della 'frontiera europea'; il passaggio attraverso il quale l'extracomunitario, una volta entrato (illegalmente) nel nostro Paese, possa raggiungere gli altri Stati sviluppati europei (in particolare, la Germania) senza ulteriori controlli.

Per contrastare il fenomeno dell'immigrazione clandestina, è stata introdotta, a lato di una semplificazione delle procedure di espulsione amministrativa, la novità dei c.d. 'Centri di permanenza temporanea ed assistenza'. Questi ultimi, posti al di fuori del circuito penitenziario, hanno lo scopo di trattenere, per un breve periodo e nei casi tassativamente stabiliti dalla legge, gli extracomunitari colpiti da un provvedimento di espulsione con riaccompagnamento alla frontiera, quando quest'ultimo non sia immediatamente eseguibile. Lo scopo è evidentemente quello di impedire la fuga (assai frequente) dello straniero in posizione 'irregolare'; tuttavia viene anchefavorita l'eventuale trattazione del ricorso contro il provvedimento di espulsione. In questo campo l'Italia recupera finalmente il ritardo accumulato rispetto alle altre nazioni europee dove tali strutture sono già da tempo state introdotte, anche in sintonia con l'art. 5, co. 1, lett. F) della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo. Tuttavia, occorrerà poi valutare in concreto l'efficacia di tali Centri, considerando che l'extracomunitario potrebbe essere tentato comunque di sottrarsi a questi provvedimenti.

Il Governo, non dimenticandosi che buona parte del 'traffico' di immigrati clandestini in Italia è gestito, con profitto, dalle organizzazioni malavitose, prevede, in questo senso, un significativo inasprimento delle pene ed un deciso adeguamento delle norme processuali. Inoltre introduce, per la prima volta nell'ordinamento italiano dopo la breve parentesi del D.L. 477/93, norme a tutela delle vittime del traffico di clandestini, con particolare riguardo al diffuso fenomeno dello sfruttamento sessuale.

Il progetto governativo, tuttavia, non si limita soltanto a combattere il fenomeno dell'immigrazione clandestina attraverso l'esercizio di strumenti repressivi: esso vuole anche (e soprattutto) offrire all'immigrato 'legale' una serie di tutele e garanzie, tali da rendere per lui molto più conveniente un ingresso ed un soggiorno 'regolari'.

Su questo fronte, la novità è rappresentata, da un lato, da una serie di percorsi di integrazione predefiniti e precisi volti ad evitare che lo straniero, pur entrato regolarmente, finisca poi ad alimentare il già troppo vasto mercato c.d. 'nero'; e dall'altro da un'attenta politica di 'convenienze' legali ruotante attorno al binomio: "diritti in cambio di doveri".

Per quanto riguarda il primo punto, è previsto un sistema di concertazione con gli organismi internazionali e con gli altri Paesi europei volto a facilitare l'inserimento dell'extracomunitario nella realtà del Paese ospite. A tale proposito, è previsto che il Consiglio dei Ministri appronti, ogni tre anni, un 'documento programmatico' nel quale vengano definite le quote di immigrati per i quali è ammesso l'ingresso. Ed è proprio quest'ultimo elemento (quello delle c.d. 'quote') che viene a costituire la novità della disciplina nel campo lavorista.

Il sistema prevede che l'ingresso dell'extracomunitario avvenga all'interno di un tetto massimo stabilito (la quota, per l'appunto) e sulla base di una chiamata nominativa effettuata direttamente dal datore di lavoro (c.d. *sponsor*) su apposite liste predisposte dal Paese d'origine e trasferite in Italia. Questo sistema mira ad ottenere un duplice vantaggio: da un lato consente un flusso di immigrazione regolato di concerto con gli stessi Paesi d'origine; dall'altro permette un sicuro e rapido e legale impiego della manodopera extracomunitaria, evitando che questa si possa 'perdere' nei mille rivoli delle attività illegali.

Tuttavia, grande attenzione dovrà essere posta, in corso di attuazione della normativa, alla figura dello *sponsor*, per evitare che questi divenga la figura 'legale' attraverso la quale i malintenzionati possano continuare nei loro, lucrosi, affari.

La politica delle "convenienze" legali ha il suo fondamento nel sistema della 'carta di soggiorno': un titolo tendenzialmente permanente, di cui potrà usufruire lo straniero regolarmente soggiornante in Italia da almeno sei anni con un reddito adeguato al mantenimento proprio e dei famigliari, e che gli permetterà il godimento di una serie di diritti culminante nel riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo limitatamente alle elezioni comunali e circoscrizionali.

Per quanto riguarda i diritti riconosciuti all'immigrato occorre menzionare quelli all'unità familiare ed alla tutela del minore; all'assistenza sanitaria (per il lavoratore straniero); all'istruzione scolastica (elevata ad obbligo per i minori stranieri comunque presenti sul territorio nazionale); nonché ai diritti fondamentali della persona umana (questi ultimi riconosciuti indiscriminatamente sia allo straniero 'regolare' che al 'clandestino').

In questo delicato campo, il Governo ha preso atto dell'evoluzione giurisprudenziale della Corte Costituzionale la quale, negli anni precedenti, aveva già isolato, attraverso numerose sentenze, una serie di diritti da riconoscere ed estendere anche all'immigrato.

In particolare lo straniero deve godere oltre che dei diritti individuali della persona, della libertà di circolazione (sent. 46/97), del diritto di impugnare davanti al giudice ordinario il provvedimento di espulsione (sent. 244/74) - quest'ultimo previsto espressamente dal DDL

per le espulsioni amministrative; del diritto alla difesa in giudizio (sentt. 50/42; 109/74; 177/84; 492/91; 10/93; 34/95); del diritto alla vita (sent. 54/79); del diritto alla libertà personale (sent. 58/95).

Il sistema delle garanzie legali culmina, infine, nel riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo, pur ristretto all'ambito circoscrizionale e comunale.

E' questo un elemento di grande importanza nel quadro della nuova normativa predisposta, che molti, a cominciare dal Ministro Turco hanno sottolineato con enfasi.

In realtà, il DDL recepisce le indicazioni contenute nella Convenzione del Consiglio d'Europa in tema di partecipazione dello straniero alla vita politica ed amministrativa dello Stato di soggiorno.

Tale Convenzione riconosce, infatti, espressamente allo straniero il diritto di partecipare alla vita pubblica locale, considerando giustamente questa come la dimensione della vita civile con la quale egli si trova maggiormente in contatto.

La Convenzione stabilisce, altresì, che l'esercizio di tale diritto è condizionato all'effettivo godimento di altre categorie di diritti quali la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di riunione, di associazione ed il diritto all'informazione.

La Convenzione subordina, inoltre, l'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo allo *status* di straniero regolarmente soggiornante, qualsiasi sia, poi a seconda dei diversi Stati, il contenuto specifico di tale definizione (documento di soggiorno...)

Il DDL, su questo punto, non rappresenta, perciò, una novità a livello di indirizzi di fondo europei, quanto piuttosto se messo a confronto con le legislazioni interne degli altri Paesi. Né la Francia, né l'Inghilterra o la Germania hanno, ad onor del vero, ancora adottato provvedimenti di questa portata.

Tuttavia, è proprio su questo delicato tema che il progetto ha subito le maggiori critiche da parte dell'opposizione parlamentare, tanto da spingere il Ministro Napolitano a prorrompere di espungere dal progetto la parte relativa al riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo e di approvare le altre.

Ad avvalorare la soluzione proposta dal Ministro dell'Interno, oltre a ragioni di carattere politico (diminuire le 'resistenze' dell'opposizione sul progetto e consentirne una rapida approvazione, prima che scadano i tempi previsti dagli Accordi di Schenghen) vi sono anche motivi tecnico-giuridici. Si pensa, infatti, che il DDL, così com'è, possa, una volta divenuto legge dello Stato, essere suscettibile di declaratoria di illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 48 Cost. il quale riconosce ai (soli) 'cittadini' il diritto di voto. Per evitare il rischio di una successiva pronuncia in tal senso della Corte Costituzionale, si renderebbe, per tanto, necessaria l'approvazione di una legge costituzionale *ad hoc*, con i tempi più lunghi e le maggioranze più elevate che quest'ultima richiede. (Si può qui accennare al fatto che due Paesi europei, Francia e Germania hanno dovuto procedere a revisioni delle rispettive Carte Costituzionali per consentire l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo a livello locale ai 'cittadini europei').

Il DDL prevede, da ultimo, l'istituzione di un Fondo nazionale per le politiche migratorie destinato a molteplici fini, tra i quali, in particolare, proprio l'incentivazione della partecipazione degli immigrati alla vita pubblica.

Nel suo complesso il DDL governativo si caratterizza per tre grandi elementi di fondo.

Il primo, dare piena dignità giuridica alla condizione di straniero nel nostro Paese, purchè essa si collochi in un contesto, di fatto e di diritto, coerente con la nuova normativa.

Il secondo, prevedere mezzi efficaci per reprimere il fenomeno degli ingressi e delle presenze clandestine, badando, tuttavia, ad adottare quelle misure, come i 'Centri di permanenza temporanea ed assistenza', che possono consentire, senza pregiudizio per la tutela della legalità, allo straniero di far valere i propri diritti, contro i provvedimenti di espulsione.

Il terzo, favorire e sviluppare tutti gli elementi utili all'integrazione e comunque dare agli stranieri la possibilità di partecipare attivamente alla vita della comunità nella quale vivono.

Tutto questo comporta un grosso sforzo di accettazione ma anche di rigoroso rispetto reciproco. Rispetto che, almeno considerando le situazioni politiche di molti dei Paesi di provenienza dei flussi migratori, non sarà facile pretendere spontaneamente.

Un equilibrato rapporto con il fenomeno dell'immigrazione e con lo straniero extracomunitario è una delle sfide che l'Europa è chiamata a raccogliere alle soglie del nuovo.

Esposizione analitica del contenuto del ddl governativo

Il disegno di legge è composto da 46 articoli suddivisi in sette Titoli.

Nel Titolo I sono previste le disposizioni generali e di principio che definiscono l'ambito di applicazione della legge (art. 1), il trattamento dello straniero (art. 2), nonché uno strumento di programmazione dei flussi che è alla base del sistema di governo del fenomeno dell'immigrazione che si propone (art. 3).

In particolare, l'art. 1 richiama le norme comunitarie ed internazionali più favorevoli agli stranieri comunque vigenti nel territorio dello Stato e qualifica le norme contenute nella legge quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, al fine di imporne il rispetto anche da parte del legislatore regionale. Il sesto comma prevede che le disposizioni d'attuazione siano adottate con Regolamento da emanarsi ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Quanto all'art. 2 va precisato che i diritti fondamentali della persona umana vengono riconosciuti indiscriminatamente a tutti gli stranieri nel territorio dello Stato e sulla linea di frontiera, indipendentemente dal fatto che essi siano o meno in stato di ingresso o soggiorno regolare.

L'art. 3 prevede la istituzione attuazione di un 'nuovo' strumento regolatore dei flussi migratori. Si è tratto dell'adozione di un 'documento programmatico' a cadenza triennale, approvato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio e presentato al Parlamento, con il quale vengono definite le quote annuali o stagionali di immigrati per i quali è ammesso l'ingresso.

È anche prevista la concertazione con gli organismi internazionali e con gli altri Paesi europei, nonché un ruolo attivo delle Regioni, delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali per concorrere a favorire e facilitare l'inserimento degli stranieri nel tessuto sociale delle singole realtà locali. Proprio a questo fine il DDL prevede l'istituzione, con apposito D.P.C.M. dei Consigli territoriali per l'immigrazione.

Il Titolo II concerne l'ingresso, il soggiorno, i respingimenti e le espulsioni.

Il Capo I contiene le disposizioni relative all'ingresso ed al soggiorno.

L'art. 4 disciplina la materia dei visti, prevedendo un adeguamento immediato agli accordi internazionali dell'ordinamento interno e della disciplina degli ordinari controlli di frontiera; l'art. 5 precisa le modalità di rilascio del permesso di soggiorno nel territorio dello Stato.

L'art. 6 apporta una revisione alla disciplina della facoltà di 'conversione' del titolo di soggiorno per studenti, riportandolo direttamente nell'ambito delle 'quote' e riprende la disciplina tradizionale dei controlli in materia di soggiorno.

L'art. 7 è senz'altro uno dei più importanti. Esso, infatti, introduce norme relative al rilascio della 'carta di soggiorno', un titolo permanente, ancorché il documento che ne comprova la titolarità possa avere una durata periodica. Della carta di soggiorno, potrà usufruire lo straniero regolarmente soggiornante in Italia da almeno sei anni, purché dimostri di avere un reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei famigliari non risulti rinviato a giudizio per reati di particolare rilievo ovvero non sia stato riconosciuto colpevole con sentenza anche non passata in giudicato, o, ancora, sia stato destinatario di provvedimenti di prevenzione di maggiore gravità.

Questa 'carta' consentirà allo straniero:

- a. l'ingresso ed il reingresso nel territorio dello Stato, in deroga alle norme sul visto;
- b. lo svolgimento di ogni attività lecita con l'eccezione di quelle riservate al cittadino italiano;
- c. l'accesso ai servizi erogati dalla P.A.;
- d. il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali e circoscrizionali.

In considerazione della particolare importanza di questo documento, esso può essere revocato soltanto per gravi motivi.

Il Capo II dello stesso Titolo è integralmente dedicato alla materia dei respingimenti e delle espulsioni.

In particolare è previsto che spetti alla polizia di frontiera respingere gli stranieri che si presentino ai valichi di frontiera senza i requisiti richiesti dalla legge. Il respingimento può avvenire sia sulla linea di frontiera, sia, con provvedimento del questore, nei confronti di chi è colto subito dopo l'ingresso in Italia in luoghi diversi dai valichi autorizzati (art. 8).

Gli articoli 9 e 10 potenziano, invece, l'azione di contrasto delle immigrazioni clandestine.

L'art. 11 disciplina le espulsioni amministrative, ridotte e semplificate a due sole ipotesi:

- a. l'espulsione disposta dal Ministero dell'Interno per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato;
- b. l'espulsione disposta dal prefetto:
 - 1) per il clandestino entrato nel territorio dello Stato;
 - 2) per l'irregolare che non abbia ottemperato agli obblighi previsti per il rinnovo del permesso di soggiorno;
 - 3) per lo straniero pericoloso per la sicurezza pubblica.

L'espulsione è seguita da accompagnamento immediato alla frontiera in casi limitati, ovvero quando esistano circostanze obiettive che fanno ritenere che l'interessato si sottragga al provvedimento. (Cfr. Protocollo 7 aggiuntivo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 9 aprile 1990 n.98).

Altrimenti, l'espulsione è adottata con intimazione a lasciare il territorio nazionale entro 15 giorni.

Essendo queste misure amministrative suscettibili di intaccare posizioni soggettive tutelate in modo particolare dalla Costituzione, il DDL attribuisce al pretore civile, con un procedimento rapidissimo destinato ad esaurirsi in 15 giorni, la competenza a decidere sul ricorso contro l'espulsione, salvo ulteriore ricorso in Cassazione.

Questa scelta, che potrebbe apparire una deroga alla separazione delle competenze tra giudice ordinario ed amministrativo, risulta giustificata da due ordini di motivi:

- a. funzionali: soltanto il giudice ordinario, per la struttura e l'organizzazione diffusa che caratterizza questa giurisdizione, appare in grado di operare nei termini brevi previsti dalla legge (48 ore per la convalida del provvedimento di trattenimento ex art. 12, e 10 giorni per la decisione del ricorso contro l'espulsione);
- b. sistemici: in quanto, già nel recente passato, in molti altri casi (valga il ricorso al pretore avverso le sanzioni amministrative), si è derogato alla tradizionale tra giurisdizione ordinaria ed amministrativa tale ripartizione di competenze.

Per ragioni di completezza, è opportuno precisare che nel caso di espulsione disposta dal Ministro dell'Interno per motivi di ordine pubblico e di sicurezza nazionale, stante la natura

altamente discrezionale di tali atti è ritenuto di mantenere la tradizionale competenza del giudice amministrativo.

In questo caso, il ricorso è proposto al Tribunale Amministrativo Regionale (T.A.R.) del Lazio.

L'art. 12 prevede il trattenimento di quanti sono colpiti dalle espulsioni per le quali è previsto l'accompagnamento alla frontiera direttamente in appositi Centri. La misura può essere disposta, nei casi tassativamente indicati dalla legge, quando è impossibile procedere immediatamente all'esecuzione dell'espulsione o del respingimento.

Il DDL separa tali Centri dal circuito penitenziario e li pone sotto la cura dell'Amministrazione dell'Interno.

Nel rispetto del dettato dell'art. 13 della Costituzione, il provvedimento del Questore che dispone 'il trattenimento' deve essere trasmesso entro 48 ore al Pretore e convalidato nelle 48 ore successive, sentito l'interessato. Viene favorita la contemporanea trattazione, nel merito, dell'eventuale ricorso contro il provvedimento di espulsione. La misura del trattenimento ha come durata massima 20 giorni ed è prorogabile per ulteriori 10 giorni qualora sia imminente l'eliminazione degli eventuali impedimenti all'espulsione o al respingimento. Trascorso tale termine il provvedimento perde di efficacia.

Tale misura costituisce una vera e propria novità per l'ordinamento italiano, ma trova un suo comun denominatore nelle legislazioni della quasi totalità dei Paesi europei e nell'art. 5, comma 1, lettera (f) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, firmata in Roma il 4 novembre 1950 e ratificata con legge 4 agosto 1955 n. 848.

Gli artt. 13 e 14 disciplinano le espulsioni disposte dall'autorità giudiziaria: siano esse disposte a titolo di misura di sicurezza, siano esse, invece, adottate come misure sostitutive della detenzione. Casi, questi ultimi che possono verificarsi, specialmente quando la pena sia patteggiata o la condanna riguardi un reato non colposo punito nel limite dei due anni di detenzione.

Il Capo III introduce, per la prima volta in un disegno di legge, dopo la breve esperienza del decreto 477 del 13 settembre 1996, norme volte alla tutela delle vittime del traffico di clandestini, con particolare riguardo allo sfruttamento sessuale. In concreto viene escluso il provvedimento di espulsione per tutti gli stranieri che intendono sottrarsi alle condizioni di sfruttamento nelle quali possono trovarsi a vivere. In questo caso è dato agli stranieri che compiono questa scelta un permesso di soggiorno, nonché la possibilità di partecipare a piani di assistenza ed integrazione.

Completano il Titolo disposizioni a carattere umanitario che vietano l'espulsione nei confronti di particolari soggetti (es. donne in istato di gravidanza, minori, di coloro che vivono con parenti entro il 4° grado) e norme che prevedono misure di protezione temporanea per eventi eccezionali e situazioni di grave pericolo (art. 18) che si siano verificate o siano in corso nei Paesi d'origine.

Il Titolo III affronta la disciplina del lavoro, integrando ed innovando la legge n. 943 del 1986.

Vengono definite modalità di ingresso in Italia, per lavoro, sulla base delle quote determinate ai sensi del decreto di cui all'art. 3.

Gli ingressi potranno avvenire in base a chiamata nominativa da parte del datore di lavoro, con il sistema della preventiva autorizzazione degli Uffici del lavoro e sulla base di liste di prenotazione predisposte nel Paese di origine e trasferite in Italia a cura delle autorità diplomatiche e consolari italiane.

L'art. 21 è, in questo senso, importante. Esso prevede che cittadini italiani o stranieri regolarmente residenti in Italia, nonché enti od associazioni di volontariato operanti nel mondo dell'immigrazione da almeno tre anni, e in possesso dei requisiti patrimoniali ed organizzativi richiesti da apposito regolamento, possano, nell'ambito delle quote definite a norma dell'art. 3, assicurare l'alloggio ed i mezzi di sostentamento necessari allo straniero, al fine di consentire a quest'ultimo di fare regolare ingresso in Italia.

Lo stesso Titolo disciplina le modalità di ingresso per lavori a tempo determinato e stagionale (art. 22), nonché per il lavoro autonomo (art. 24). In base a queste norme, lo straniero che intenda stabilirsi in Italia deve fornire adeguate garanzie circa le risorse personali, quelle da impiegare nella futura attività e la sua capacità imprenditoriale.

Il Titolo IV disciplina il diritto all'unità familiare e la tutela del minore.

In questo ambito, così delicato, è stata tenuta in considerazione la sentenza n. 28/95 della Corte Costituzionale, la quale ha aperto la strada alla configurazione del diritto al ricongiungimento familiare come diritto soggettivo con tutte le conseguenze che questo può comportare.

L'art. 26 detta norme di principio; l'art. 27 prevede che il diritto al ricongiungimento familiare sia tutelato in maniera piena a favore di quegli stranieri che risultano regolarmente soggiornanti per un periodo congruo. La regola generale è che, qualora la persona straniera soggiornante in Italia chieda l'ingresso per i propri familiari, questi hanno diritto al rilascio di un visto di ingresso e di un permesso di soggiorno di durata equivalente. L'effettivo esercizio è tuttavia condizionato alla disponibilità di un alloggio e di un reddito la cui entità è stabilita in misura crescente in rapporto al numero dei familiari per i quali è stato chiesto il ricongiungimento.

La condizione giuridica del minore straniero è tutelata, in misura particolare, dall'art. 29: essa è legata a quella del genitore convivente o la più favorevole fra quelle dei genitori conviventi. Il minore è iscritto nel permesso di soggiorno del genitore fino a 14 anni. Importante appare anche la previsione di un visto di soggiorno a favore di un familiare del fanciullo in difficoltà, rilasciato direttamente dal Tribunale dei Minorenni.

Il Titolo V disciplina gli aspetti maggiormente significativi per quanto riguarda la definizione di una condizione di godimento dei cosiddetti "diritti civili" o "diritti di cittadinanza" da parte dello straniero presente in territorio italiano.

Il Capo I, in materia di assistenza sanitaria, prevede l'equiparazione ai fini assistenziali e contributivi dei lavoratori stranieri (purché regolarmente soggiornanti) a quelli italiani che si trovino nella medesima condizione.

Particolare tutela viene assicurata alla gravidanza ed alla maternità, assicurando parità di trattamento con le cittadine italiane (leggi n. 485/75 e 194/78) ed alla salute del minore (Convenzione di New York ratificata con la legge n. 176/91); specifica tutela è assicurata anche allo straniero cui sia necessario praticare cure urgenti ospedaliere.

Il capo II comprende le norme relative all'istruzione.

Viene esteso l'obbligo scolastico anche ai minori stranieri comunque presenti nel territorio nazionale.

Particolarmente importante è l'introduzione di disposizioni di principio sull'integrazione nelle scuole e sull'educazione alla multiculturalità, pur nell'ambito dell'attivazione di corsi per l'apprendimento della lingua italiana. Per quanto riguarda l'istruzione universitaria si prevedono norme promozionali di attività di orientamento e di accoglienza nonché la possibilità di erogazione di borse di studio e di sussidi in favore degli stranieri.

Il capo III si occupa di accoglienza ed alloggiamento dello straniero, con la possibilità di istituzione di centri di accoglienza e di accesso all'edilizia residenziale pubblica; il tutto con la cooperazione delle associazioni di volontariato e degli enti locali.

Meritevole di attenta valutazione è l'art. 38 il quale introduce il diritto elettorale attivo e passivo a favore degli stranieri titolari di una carta di soggiorno per le elezioni comunali e circoscrizionali. Per le modalità di esercizio di tale diritto si richiamano le norme in vigore per i cittadini dell'U.E. residenti in Italia.

Il Capo V introduce disposizioni per l'integrazione economica e sociale degli immigrati, nel rispetto, però, della cultura e del credo religioso di ciascuno.

A questo fine si prevede l'istituzione presso il CNEL di uno specifico 'organismo consultivo' con il compito di monitorare l'applicazione e gli effetti della presente legge. Si prevede anche che tale organismo possa presentare proposte volte a favorire una partecipazione alla vita pubblica degli stranieri, nonché una migliore informazione sui contenuti della legislazione italiana.

Gli artt. 41 e 42 tendono a colpire, in modo inequivoco, i comportamenti discriminatori per motivi di razza, colore, ascendenza o origine nazionale o etnica, o religione. A questo fine è anche prevista un'azione civile per la loro cessazione e per il risarcimento del danno, anche non patrimoniale, con sanzioni penali nei confronti di chi elude i provvedimenti del Pretore.

L'art. 42 istituisce un Fondo nazionale per le politiche migratorie destinato al finanziamento di programmi annuali o pluriennali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali.

L'intervento del Fondo, almeno nello spirito del DDL, dovrebbe assicurare il supporto finanziario occorrente, e garantire un'adeguata omogeneità, a livello nazionale, degli

interventi volti alla realizzazione di condizioni di pari opportunità per gli stranieri. Tutto questo, però, in un'ottica che prevede l'attribuzione alle Regioni, alle Provincie ed ai Comuni della maggior parte delle competenze in materia di integrazione sociale degli immigrati.

Il Fondo potrà essere utilizzato per:

- a. campagne di informazione sulla legge e sulla sua applicazione;
- b. formazione di funzionari pubblici di strutture nazionali;
- c. ricerca e monitoraggio sull'applicazione della legge;
- d. incentivazione della partecipazione degli immigrati alla vita pubblica, anche in considerazione del loro diritto di elettorato attivo e passivo;
- e. incentivazione di esperienze di pari opportunità;
- f. realizzazione di esperienze di ritorno in patria assistito.

La Relazione Tecnica allegata al DDL prevede, per la costituzione del Fondo, uno stanziamento a carico del bilancio dello Stato di 17 MLD di Lire per l'anno 1997, di 58 MLD di Lire per l'anno 1998 e di 68 MLD di Lire per l'anno 1999, per un totale di 143 MLD di Lire.

Tuttavia, tale dotazione non comprende le somme derivanti, a partire dall'anno 1998, dal contributo di cui all'art. 42 (calcolato sulla base degli elementi forniti dall'I.n.p.s.) , per cui la dotazione del Fondo, almeno in via di previsione, parrebbe così ridisegnata: 17 MLD per l'anno 1997, 75 MLD per l'anno 1998 e 85 MLD per l'anno 1999.

Il Titolo VI (art. 43) è rivolto ai cittadini comunitari e prevede una delega al Governo per la definizione unitaria ed aggiornata delle disposizioni che li riguardano, con particolare riferimento alle procedure relative all'ingresso ed al soggiorno nel nostro Paese ed all'eventuale allontanamento.

Da ultimo, il Titolo VII contiene le abrogazioni (art. 44), l'armonizzazione delle disposizioni tuttora vigenti del c.d. Testo Unico delle Leggi di P.S. e della legge sui lavoratori migranti; nonché la delega per la redazione del Testo Unico delle disposizioni concernenti gli stranieri e la delega per eventuali disposizioni correttive (art. 45) della legge, da adottare entro due anni dalla sua entrata in vigore.

L'art. 46 contiene la clausola di copertura finanziaria.

Come si già accennato, il Riepilogo Oneri allegato alla Relazione Tecnica prevede un totale di 47 MLD per l'anno 1997, di 124 MLD per l'anno 1998 e 1999.

Tali finanziamenti sono suddivisi fra gli artt. 9 (controllo frontiere); 11 (gratuito patrocinio); 12 (Centri di permanenza temporanea); 16 (Soggiorno protezione sociale ed accesso ai servizi); 19 (Missioni e liste di prenotazione); 28 (Ricorsi per diniego ricongiunzioni) e 42

(Fondo nazionale politiche migratorie) cui fa carico anche il finanziamento degli interventi di cui agli artt. 18, 35, 37 e 39.

Emendamenti presentati alla Camera dei Deputati

Al progetto sono stati presentati numerosi emendamenti da parte di molte forze politiche. Se ne riassumono qui i contenuti:

Rifondazione Comunista- Verdi- Partito Popolare Italiano - Partito Democratico dell Sinistra: Specificare tra le cause di rifiuto e revoca del permesso di soggiorno ad extracomunitari basato sui problemi legati all' "ordine pubblico e sicurezza dello Stato".

Lega Nord: Portare fino ad un milione le multe per gli extracomunitari non in regola con il rinnovo del permesso di soggiorno; eliminare il riferimento agli obblighi umanitari per il permesso di soggiorno; inasprire le pene a carico dei responsabili dello sfruttamento di prostituzione e minori clandestini innalzando la soglia minima da 5 a 10 anni di reclusione e da 50 a 100 milioni di multa; schedare gli espulsi con rilievi fotodattiloscopici per risolvere il problema di quanti entrano in Italia senza documenti e dando generalità false; espellere lo straniero al termine dei 6 mesi dall'arresto.

Forza Italia: Contro le immigrazioni clandestine inasprire le multe per chi favorisce gli ingressi illegali.

Alleanza Nazionale: Evitare che il rinnovo del permesso di soggiorno superi la durata del rilascio iniziale, mentre il testo del Governo concede un rinnovo anche di durata doppia rispetto al periodo iniziale; comunicare il decreto di espulsione all'interessato in una lingua compresa tra inglese, francese e spagnolo evitando il generico riferimento "in una lingua a lui conosciuta" ipotizzato nel testo del Governo; stanziare 10 milioni per dotare le forze dell'ordine di apparecchiature idonee all'identificazione personale sul posto degli stranieri.

Patto Segni: Eliminare l'arresto fino 6 mesi e la multa fino a Lire 800.000 per chi non esibisce il permesso di soggiorno alle forze di polizia.