

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto della I Commissione permanente
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

Mercoledì 26 settembre 2007

Delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero.

C. 776 Zacchera, C. 1102 Campa, C. 1263 Mascia, C. 1779 Boato, C. 1804 Sgobio, C. 1850 Bordo, C. 1852 Bucchino, C. 2122 Capotosti, C. 2547 Migliore e C. 2976 Governo.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Gianclaudio BRESSA (Ulivo), *relatore*, fa preliminarmente presente la straordinaria importanza che assume la politica dell'immigrazione su cui intervengono i provvedimenti in oggetto. Osserva in proposito che già nel 1992, il segretario generale delle Nazioni unite, Kofi Annan, presentando la Dichiarazione dell'Aia sul futuro delle politiche migratorie sottoscritto da oltre cinquecento personalità di ogni parte del mondo, aveva affermato che «il modo in cui affronteremo la questione delle politiche migratorie e dell'asilo avrà un profondo impatto sui rapporti tra i popoli del mondo sviluppato e di quello in via di sviluppo. Rivelerà anche molto della nostra moralità e della sincerità del nostro impegno a favore della dignità umana e dell'uguaglianza tra le persone». Si tratta di affermazioni rispetto alle quali è difficile dissentire: la gestione delle migrazioni internazionali è un banco di prova decisivo per l'umanità attuale e futura. Si tratta di una prova morale, in quanto l'atteggiamento nei confronti dei migranti è un indicatore essenziale del grado di sincerità e coerenza dell'Occidente, rispetto ai valori che esso stesso pone alla base della sua *leadership* globale. Ma la sfida è anche pratica. Ritiene infatti che non bisogna cadere nell'ingenuità di credere che la politica, da sola, sia in grado di determinare l'impatto delle migrazioni. Dinamiche psico-sociali profonde, *trend* economici e demografici di lunga durata, dotati di inerzia fortissima e difficilmente influenzabili, sono tutti elementi decisivi quando si parla del fenomeno delle migrazioni internazionali. Ma, entro questi limiti, la politica può fare molto ed ha enormi responsabilità. Ma deve evitare due errori di metodo. Da un lato, si tratta di non affrontare unilateralmente un fenomeno che è per definizione transnazionale e, dall'altro lato, di evitare l'appiattimento dei processi decisionali su una prospettiva di breve periodo, per un fenomeno di natura strutturale, che dispiega invece i suoi effetti sull'arco di più generazioni. Del resto, il ministro Amato, nel corso della Conferenza nazionale dell'immigrazione tenutasi a Firenze il 21 e 22 settembre scorso, ha affermato che chiudersi all'immigrazione equivarrebbe a certificare il declino dell'Italia.

Passa quindi all'illustrazione del quadro costituzionale in materia di immigrazione, evidenziando come la Carta costituzionale tutela in maniera inequivocabile i diritti degli stranieri. In caso di contrasto con la Costituzione di disposizioni introdotte con leggi dello Stato, la Corte costituzionale è intervenuta per sanare le contraddizioni e le illegittimità, come è avvenuto recentemente e in più occasioni per la cosiddetta legge «Bossi-Fini». Al riguardo, osserva che, per quanto concerne i diritti e i doveri sanciti dalla Costituzione, va considerata superata l'interpretazione restrittiva che conferisce tali situazioni giuridiche ai soli «cittadini». Fondamentale in proposito è la sentenza n. 120 del 1967, nella quale si stabilisce che il principio di uguaglianza, sancito nell'articolo 3, deve essere interpretato non in modo isolato ma secondo quanto previsto dall'articolo 2 e 10, secondo comma, della stessa Costituzione, «il primo dei quali riconosce a tutti, cittadini e stranieri, i diritti

inviolabili dell'uomo, mentre l'altro dispone che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Ciò perché, se è vero che l'articolo 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di uguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali». Quindi, secondo quanto stabilito dalla Corte, l'articolo 2 della Costituzione «non può non essere implicitamente richiamato come norma di garanzia dei diritti umani operanti anche nei confronti dello straniero». Inoltre, la sentenza della Corte costituzionale n. 104 del 1969 ha ribadito che il principio di uguaglianza «debba ritenersi esteso agli stranieri allorchè si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento internazionale».

L'elencazione dei diritti costituzionali che devono essere garantiti anche agli stranieri è piuttosto ampia: dal diritto al lavoro (articolo 4) al diritto alla libertà personale (articolo 13), dalla libertà di domicilio (articolo 14) alla libertà di segretezza della corrispondenza (articolo 15), dalla libertà di circolazione e di espatrio (articolo 16) alla libertà di riunione (articolo 17), dalla libertà di associazione (articolo 18) alla libertà di religione (articolo 19), dalla libertà di manifestazione del pensiero (articolo 21) al divieto di privazione per motivi politici della capacità giuridica (articolo 22), dal diritto di difesa (articolo 24) al principio del giudice naturale (articolo 25). Il riconoscimento di tutti questi diritti agli stranieri rappresenta il presupposto inevitabile per l'esame di un provvedimento di riforma organica in materia di immigrazione.

Passa quindi ad illustrare l'evoluzione della legislazione in materia di immigrazione. La prima legge che affrontò la materia in modo complessivo fu la cosiddetta legge Martelli, la n. 39 del 1990. Con essa il Governo dell'epoca prese per la prima volta coscienza del fatto che il movimento migratorio era volto ad assumere le caratteristiche di un vero e proprio fenomeno destinato ad una esponenziale crescita futura. Da un punto di vista strettamente giuridico la legge Martelli riesce a definire i contorni di alcuni istituti in modo da introdurre alcuni punti di riferimento tuttora validi. Per la prima volta viene distinto il respingimento dall'espulsione; viene introdotto l'obbligo di visto; si delega alla giustizia amministrativa la competenza sulle questioni attinenti ai diritti degli immigrati, si riconosce una parità di trattamento ai lavoratori stranieri e italiani e, infine, vengono istituiti i centri di prima accoglienza. In conclusione, si può affermare con certezza che questa legge ha definito il passaggio da una logica formale di regolazione dei flussi migratori alla elaborazione di una linea politica in materia di immigrazione.

Nel 1998 fu approvata la cosiddetta legge Turco-Napolitano, la n. 40 del 1998, cui può ascriversi il merito di aver ridefinito in modo organico le complesse e numerose norme sull'immigrazione. Le linee guida che hanno ispirato quel legislatore sono tre: un'equilibrata programmazione degli ingressi «sostenibili», definendo una concertata gestione delle quote ed un continuo monitoraggio sui richiedenti lavoro; una politica dell'integrazione orientata prevalentemente ai lavoratori soggiornanti regolarmente che avrebbe dovuto mirare a garantire allo straniero quei diritti minimi assicurati ai cittadini italiani; la lotta all'immigrazione clandestina e alla criminalità collegata ai flussi migratori.

Con l'approvazione della successiva legge «Bossi-Fini», la legge 30 luglio 2002, n. 189, è apparsa immediatamente chiara all'opinione pubblica la portata del nuovo corso legislativo. L'abolizione dell'istituto dello *sponsor*, l'applicazione di sanzioni in caso di ritardata comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza di ospitalità nei confronti di uno straniero, l'obbligo di sottoporre gli stranieri a rilievi fotodattiloscopici, l'aumento della durata del divieto di reingresso da cinque a dieci anni in caso di espulsione, l'aumento della permanenza da trenta a sessanta giorni presso i centri di permanenza temporanea rappresentano l'inequivocabile segnale di una vera e propria inversione di tendenza. L'intenzione del legislatore è stata guidata da un'impronta politico-ideologica di inclinazione xenofoba e conservatrice. Nasce una legge di una tale inquietante genericità che, plagia, *in pejus*, i testi precedenti sommandovi qualche novella più penalizzante per gli stranieri, col pregevole risultato di incoraggiare la discrezionalità delle autorità di polizia e favorire la clandestinità, ultimo alimento della criminalità organizzata. La legge «Bossi-Fini» ha contribuito a rendere «l'universo immigrazione» un mondo dove il pressapochismo, l'illegalità e

l'incostituzionalità prendono il sopravvento sulle regole giuridico-economiche e il buon senso. La vigente disciplina legislativa sull'immigrazione ha subito alcuni duri interventi da parte della Corte costituzionale, la quale, con le due sentenze del 2004, ne ha dichiarato l'illegittimità sotto molteplici aspetti.

Si sofferma quindi sui provvedimenti in oggetto, con particolare riferimento al disegno di legge presentato dal Governo (C. 2976), che a suo avviso potrebbe rappresentare il testo di riferimento per il seguito dell'esame. La proposta, composta da un solo articolo, reca una delega per l'adozione di un decreto legislativo di modifica della disciplina legislativa in materia di immigrazione e di condizione dello straniero, di cui decreto legislativo n. 286 del 1998. Il termine finale è fissato in dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, mentre l'esercizio della delega non potrà avere luogo prima del gennaio 2008.

Osserva in proposito che, con questa iniziativa, si registra un significativo cambiamento di rotta riguardo un diverso approccio della questione immigrazione e un nuovo modo di intendere l'accoglienza. Si muove dal principio di favorire l'ingresso di coloro i quali intendono lavorare in Italia attraverso l'iscrizione in liste di collocamento nei Paesi di origine; le rappresentanze diplomatiche riceveranno tali liste da enti e organismi nazionali o internazionali convenzionati con lo Stato italiano. L'aspirante lavoratore, che si iscrive negli elenchi predisposti in ogni singolo Stato, entra a far parte di una graduatoria unica presa in considerazione dal decreto flussi che sarà stabilito ogni tre anni anziché annualmente. Si prevede che il Governo possa ogni anno adeguare le quote in relazione «a necessità emergenti del mondo del lavoro». Tali «tetti» potranno essere superati «se c'è un numero di richieste di nulla osta eccedenti le quote stesse». La previsione riguarda tutti gli ingressi per lavoro. Si prevede la figura dello *sponsor* con la possibilità di offrire ulteriori garanzie a coloro che entrano in Italia per la ricerca di lavoro. È semplificata la richiesta di visto di ingresso con l'obbligo di motivazione in caso di rifiuto. L'abolizione del contratto di soggiorno è un chiaro segnale della precisa volontà tesa a voltare finalmente pagina riguarda l'ormai superato binomio soggiorno-lavoro. È semplificata la procedura di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno per la quale si prevede anche il coinvolgimento degli enti locali. Un altro aspetto rilevante della riforma è la modifica della durata dei documenti. Il primo permesso avrà una durata di un anno per chi ha un lavoro sino a sei mesi, due anni per tutti gli altri contratti a termine, tre anni per li autonomi e i lavoratori a tempo indeterminato. Il rinnovo avrà validità doppia rispetto al permesso iniziale. Chi entra in Italia per meno di novanta giorni non dovrà più chiedere alcun permesso, basterà la sola dichiarazione di presenza. Viene riportata ad un anno, rispetto all'originario termine di sei mesi, la durata del permesso per chi perde il lavoro con la possibilità di rinnovo qualora lo straniero possa dimostrare di avere i mezzi per mantenersi. Il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, già definita Carta di soggiorno, apre le porte all'elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative. Lo sforzo di allargare l'accoglienza non riguarda però solo i diritti civili ma si estende anche ai diritti sociali: chi soggiorna regolarmente da almeno un anno avrà accesso alle misure assistenziali e alla pensione di invalidità. Molto importante è l'aver riconosciuto le stesse prerogative che hanno gli italiani di pari età ai giovani stranieri maggiorenni ancora a carico dei genitori garantendo loro un permesso per motivi familiari senza esporli necessariamente alla ricerca di un lavoro finalizzato esclusivamente all'ottenimento di un titolo di soggiorno. Nascerà un Fondo nazionale rimpatri teso al rientro assistito nei luoghi di origine per coloro che hanno subito un decreto di espulsione ma anche per chi intenda ritornare nel proprio Paese e non è in possesso dei mezzi per farlo. Il Fondo si avvarrà della contribuzione degli stessi datori di lavoro, di enti o associazioni, di cittadini che garantiscono l'ingresso degli stranieri e degli stranieri medesimi. L'introduzione del Fondo nazionale rimpatri, unitamente ad una politica di incentivazione al rimpatrio spontaneo dimostra una ragionata volontà di un approccio concertativo tra Stato, associazioni datoriali e sindacali e stranieri interessati.

La competenza giurisdizionale sulle espulsioni viene rimessa al giudice ordinario in composizione monocratica e sottratta al giudice di pace, anche a sottolineare l'importanza che si vuole dare ai diritti soggettivi degli stranieri, che potrebbero subire un illegittimo ridimensionamento derivante da

provvedimenti restrittivi delle libertà personali. L'ultimo aspetto è quindi rappresentato dal «superamento» della logica dei centri di permanenza temporanea.

Passa quindi ad illustrare i contenuti delle proposte di legge abbinata. La proposta di legge C. 2547 (Migliore ed altri), composta da 54 articoli, reca una disciplina organica della materia, alternativa a quella recata dal vigente testo unico in materia di immigrazione, che in buona misura sostituisce. La proposta di legge C. 1779 (Boato) propone l'integrale abrogazione della legge n. 189 del 2002 («legge Bossi-Fini») e la reviviscenza della disciplina legislativa previgente.

Le altre proposte di legge intervengono su ambiti più limitati, con puntuali modifiche o integrazioni. In particolare la proposta di legge C. 776 (Zacchera) modifica il procedimento che presiede all'ingresso in Italia per motivi di lavoro entro i limiti fissati dalle quote annuali, al fine di superare le difficoltà e i disagi originati dal criterio di precedenza oggi seguito, basato sull'ordine di presentazione delle richieste presso gli uffici postali; esso regola inoltre in modo specifico, al di fuori delle quote, l'ingresso per lavoro delle c.d. «badanti». La proposta di legge C. 1102 (Campa) consente agli sportivi stranieri dilettanti che si trovino nel territorio nazionale da almeno sei mesi di cambiare settore di attività per svolgere un'attività lavorativa subordinata o autonoma. La proposta di legge C. 1263 (Mascia ed altri) riconosce allo straniero che regolarmente e stabilmente risiede in Italia da almeno cinque anni il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni amministrative. La proposta di legge C. 1804 (Sgobio ed altri) e la proposta di legge C. 1850 (Bordo), con formulazione diversa, estendono entrambe la disciplina concernente il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, di cui all'articolo 18 del testo unico, agli stranieri che siano vittime di violenze o grave sfruttamento sui luoghi di lavoro. La proposta di legge C. 1852 (Bucchino ed altri) modifica la disposizione che vieta l'espulsione delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio, estendendo tale periodo a dodici mesi e disponendo che il divieto riguarda anche i mariti conviventi, come già sancito dalla sentenza n. 376 del 2000 della Corte costituzionale. Infine, la proposta di legge C. 2122 (Capotosti) reca misure volte ad agevolare il processo di integrazione degli immigrati, concernenti il riconoscimento dei titoli di formazione professionale, il ricongiungimento familiare, il diritto allo studio, nonché la promozione delle attività di studio e ricerca sull'immigrazione e delle funzioni svolte dalle associazioni di stranieri e da quelle che operano in loro favore.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, dopo aver fatto presente che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire nel prosieguo dell'esame, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 10.