

Data la natura di accordi internazionali propria delle decisioni in esame, si potrebbe prospettare l'esigenza di un intervento del Parlamento sia per la loro formazione che per la loro esecuzione in Italia: solo se si accettasse la correttezza della prassi, sopra ricordata, di introdurre in via generale divieti all'importazione o all'esportazione a mezzo di decreti ministeriali, si potrebbe infatti evitare il ricorso ad una legge per autorizzare la conclusione degli accordi o darvi esecuzione.

Per eseguire i due atti internazionali in esame sono stati emanati soltanto decreti ministeriali. Nel primo decreto (del 25 settembre 1986, in *G.U.* 27 settembre 1986 n. 225) è correttamente individuata l'esistenza di una decisione dei rappresentanti degli Stati membri della Comunità concernente i prodotti siderurgici; il decreto ministeriale modifica tuttavia sostanzialmente il regime che la decisione intende instaurare. Secondo l'atto internazionale, « è sospesa l'immissione in libera pratica nella Comunità dei prodotti elencati nell'allegato, originari del Sudafrica », mentre il decreto si limita a stabilire che « l'importazione definitiva dei prodotti indicati nell'allegato al presente decreto originari del Sud Africa è soggetta al regime della autorizzazione ministeriale ».

Il secondo decreto (del 9 gennaio 1987, *G.U.* 13 gennaio 1987 n. 9, riprodotto *infra*, p. 241 ss.) erroneamente indica l'atto internazionale al quale si riferisce come « decisione del Consiglio CEE ». Nel contenuto, questo decreto è in linea generale rispettoso della decisione dei rappresentanti degli Stati membri; tuttavia, mentre la decisione esclude dalla sospensione gli investimenti effettuati « in esecuzione di contratti conclusi anteriormente alla data della pubblicazione della... decisione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* » (cioè al 31 ottobre 1986), il decreto eccettua gli investimenti « effettuati in esecuzione di contratti conclusi anteriormente alla data di entrata in vigore » dello stesso decreto (cioè al 13 gennaio 1987).

Non si può davvero dire che all'esecuzione in Italia delle sanzioni vincolanti prese nei confronti del Sud Africa sia stata prestata molta attenzione. (*G. Gaja*)

La legge sul collocamento di lavoratori stranieri extracomunitari ed il diritto di polizia. — La recente approvazione della legge che disciplina il collocamento ed il trattamento di lavoratori subordinati extracomunitaria in Italia (l. 30 dicembre 1986 n. 943, *infra*, p. 231 ss.) colma una grave lacuna che ha consentito, in passato, l'emergere di fenomeni di sfruttamento e di illegalità diffusa (v. ADINOLFI, *La normativa italiana sul collocamento degli stranieri*, in *I lavoratori stranieri in Italia. Profili giuridici del collocamento*, a cura di GAJA, Bologna 1984, p. 13 ss.; CANNIZZARO, *L'assunzione di lavoratori stranieri in Italia: aspetti costituzionali*, *ibidem*, p. 53 ss.). La nuova legge, che risulta dalla unificazione di vari progetti, appare, ad una prima lettura, complessivamente rispettosa dei molteplici interessi presenti nella materia, tutelati dalla normativa costituzionale.

Il diritto al lavoro dello straniero è subordinato, nella legge, al prioritario diritto del cittadino, e ciò mediante l'adozione di strumenti nuovi, fra i quali l'istituzione di liste di collocamento separate. Pur nel quadro della complementarietà dell'utilizzazione di lavoratori stranieri così stabi-

lita, è però garantita ad essi la completa eguaglianza di diritti con i prestatori di lavoro italiani, anche mediante l'approntamento di strumenti tesi a consentirne il pieno inserimento sociale. Con norme transitorie, viene infine disposta la regolarizzazione dei rapporti di lavoro illegali. La garanzia del funzionamento della sanatoria così disposta è affidata alla abrogazione delle sanzioni penali conseguenti alla costituzione del rapporto irregolare.

Qualche dubbio sussiste sulle ulteriori garanzie legislative tese a rafforzare l'obbligo di denuncia del rapporto di lavoro irregolare, stabilito dal 1° comma dell'art. 16. Inidonee appaiono inoltre le disposizioni tese ad impedire per il futuro il riemergere di forme di sfruttamento analoghe a quelle alle quali la normativa intende ora porre riparo. In particolare, assolutamente insufficienti sono le sanzioni a carico del datore di lavoro per la mancata regolarizzazione e per la futura assunzione di lavoratori clandestini.

Il dato di maggior rilievo riguarda però l'assenza di disposizioni di coordinamento con la normativa che regola il soggiorno degli stranieri. L'iter procedurale di accesso e soggiorno del lavoratore straniero in Italia si svolge quindi su un doppio binario, costituito da un lato dai nuovi istituti previsti dalla legge sul collocamento, dall'altro dalle invariate norme di polizia, contenute essenzialmente nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. 18 giugno 1931 n. 773), che peraltro un recente disegno di legge governativo di riordino della materia (in *Rivista*, 1986, p. 707 ss.) intende innovare.

Il coordinamento fra i due sistemi di norme non è agevole, sia nella prima fase transitoria, destinata alla gestione del processo di regolarizzazione, sia nella seconda fase, durante la quale dovranno operare i nuovi strumenti di collocamento.

Le norme transitorie contenute nella nuova legge sul collocamento tendono ad ovviare sia alle violazioni delle norme che regolavano l'accesso al lavoro dello straniero, sia alle violazioni della normativa sul soggiorno in Italia. L'art. 16, 1° comma, stabilisce che « entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge i lavoratori extracomunitari che, a qualsiasi titolo, a tale data risiedevano o dimoravano in Italia, nonché i datori di lavoro che, alla stessa data, impiegavano irregolarmente lavoratori stranieri, sono tenuti a darne comunicazione all'ufficio provinciale del lavoro competente per territorio, al fine della regolarizzazione della loro posizione »; il 3° comma dello stesso articolo prevede che « a seguito della comunicazione di cui al 1° comma, l'ufficio provinciale del lavoro rilascia l'autorizzazione al lavoro ai lavoratori extracomunitari disoccupati nelle liste di collocamento ». Dispone il successivo 7° comma: « i lavoratori extracomunitari che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbiano contravvenuto alle disposizioni sul soggiorno degli stranieri, di cui al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e relativo regolamento di esecuzione, non sono punibili qualora, entro tre mesi dalla data medesima, si presentino all'autorità provinciale di pubblica sicurezza del luogo ove dimorano per rendere la dichiarazione di soggiorno e dichiarare la propria situazione lavorativa. L'ufficio provinciale del lavoro procede alla regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari in possesso di permesso di soggiorno ».

La nuova legge, pur escludendo la punibilità del lavoratore come del datore di lavoro per la violazione pregressa delle norme sul soggiorno, prescrive che il rispetto di queste ultime costituisce condizione per attuare il

procedimento di regolarizzazione. Questa viene infatti subordinata alla concessione del permesso di soggiorno da parte delle autorità di pubblica sicurezza. Come è noto, il permesso di soggiorno è configurato, nella prassi, quale atto amministrativo di carattere discrezionale, ed addirittura quale atto che non richiede motivazione. Averne fatto dipendere la regolarizzazione vale a vanificarne gli effetti come provvedimento generale. Né a diverse conclusioni occorrerebbe giungere qualora l'*iter* parlamentare del progetto governativo di riforma giungesse a buon fine entro breve tempo. Le modalità di esame della dichiarazione di soggiorno, finora contenute nel regolamento di esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, sono indicate dall'art. 2, 1° comma, del progetto, nel quale si parla inequivocabilmente di *permesso di soggiorno*, stabilendo che venga rilasciato allo straniero dall'autorità di pubblica sicurezza « qualora nulla osti alla sua permanenza nello Stato, in conformità alle vigenti disposizioni di legge, e salve le esigenze di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dello Stato ».

L'art. 17, 1° comma, della nuova legge sul collocamento degli stranieri stabilisce che « contro ogni eventuale diniego relativo alla fase della regolarizzazione è ammesso ricorso da parte dell'interessato innanzi alla magistratura amministrativa ». Il conseguimento del permesso di soggiorno è configurato come parte integrante del procedimento di regolarizzazione, per cui non vi è dubbio che la norma ora citata gli vada riferita. Ancora una volta, tuttavia, la disposizione non innova il regime vigente. Il diniego, la revoca o l'annullamento del permesso di soggiorno costituiscono atti autonomamente impugnabili, ma comunque di immediata esecuzione, di modo che l'allontanamento di fatto dello straniero limita gravemente l'utilità e la stessa esperibilità del ricorso giurisdizionale. L'art. 2, 6° comma, del progetto governativo di riforma stabilisce che « non può soggiornare in Italia lo straniero il cui permesso di soggiorno è scaduto, revocato od annullato », escludendo ogni possibile diversa interpretazione.

La fase della normale gestione del collocamento è caratterizzata dalle procedure previste dall'art. 8 della nuova legge. La concessione del visto di ingresso è subordinata al conseguimento della autorizzazione al lavoro. L'afflusso di lavoratori stranieri in Italia è quindi regolato dai meccanismi delle speciali liste di collocamento e filtrato tramite l'accertamento della indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari ad accettare le relative offerte di lavoro.

La normativa approvata lascia però inalterati i paralleli meccanismi di controllo da parte degli organi di pubblica sicurezza. Successivamente all'ingresso, quindi, lo straniero dovrà fare la dichiarazione di soggiorno, ovvero, secondo la meno equivoca terminologia del progetto governativo, conseguire il permesso di soggiorno, che è soggetto in ogni tempo a revoca od annullamento. Fra l'altro, il progetto governativo prevede una efficacia massima di un anno per il permesso di soggiorno in sede di primo rilascio, mentre la autorizzazione al lavoro ha efficacia biennale.

L'art. 11 della nuova legge sul collocamento prevede, al suo 3° comma, una disposizione di raccordo con la normativa sul soggiorno, ai sensi della quale « la perdita del posto di lavoro non costituisce motivo per privare il lavoratore extracomunitario ed i suoi familiari legalmente residenti del permesso di soggiorno ». Questa sembra peraltro destinata a rimanere

improduttiva. Ne è infatti presupposto implicito quanto errato che la revoca del permesso di soggiorno sia legata ad ipotesi tassativamente previste dalla legge. Né nella normativa vigente, né nel progetto di riforma, è dato trovar traccia di simili indicazioni che sarebbero pur rispondenti alla riserva di legge stabilita dall'art. 10, 2° comma, Cost.

La semplificazione delle procedure di espulsione, prevista dall'art. 8 del progetto governativo di riforma, non potrà che aggravare le già precarie garanzie di esecuzione della nuova normativa sul collocamento (v. GAJA, *Dall'allontanamento discrezionale dello straniero alla sua espulsione « garantita »*, in *Rivista*, 1986, p. 344 ss.). Il decreto di espulsione, emesso dal prefetto, colpirà il lavoratore straniero che non abbia ottemperato immediatamente all'ordine di allontanamento emesso discrezionalmente dalle autorità di pubblica sicurezza. Sarà verosimilmente espulso lo straniero rimasto disoccupato, il quale non possa dimostrare la sufficienza e la liceità delle proprie fonti di sostentamento in Italia, ai sensi dell'art. 25 l. 22 maggio 1975, n. 152, anche se l'art. 11, 3° comma, della nuova legge sul collocamento stabilisce, come si è visto, che la perdita del posto di lavoro « non costituisce motivo » per privarlo del permesso di soggiorno.

Agli istituti previsti dalla nuova legge sul collocamento degli stranieri, ed ai principi di garantismo ai quali sono ispirati, vengono così a sovrapporsi integralmente gli istituti del diritto di polizza. Le garanzie minuziosamente approntate dal diritto del lavoro rimangono pertanto affidate alla discrezionalità di azione delle autorità di pubblica sicurezza. (E. Cannizzaro)