

**B. NASCIBENE\*** (a cura di), *"Diritto degli stranieri"*, con contributi di P. Bonetti e di Annamaria Casadonte, Laura Castelvetti, Walter Citti, Federico Gualandi, Alessandra Lang, Giuseppe Ludovico, Mirta Marando, Luigi Melica, Lorenzo Miazzi, Bruno Nascimbene, Livio Neri, Massimo Pastore, Nazzarena Zorzella, CEDAM ed. 2004, pp. 1284, € 110,00 (con CD-Rom)

Il volume rappresenta la prima e completa analisi del "diritto degli stranieri" vigente in Italia. Si tratta di materia interdisciplinare, la condizione giuridica dello straniero presentando profili di diritto pubblico, costituzionale ed amministrativo, di diritto internazionale e comunitario, di diritto penale, civile, processuale, di diritto del lavoro. Il volume tiene conto dell'evoluzione legislativa fino alla c.d. legge Bossi Fini, nonché delle proposte di modifica ed integrazione. L'esame dei singoli istituti della materia è preceduta da un inquadramento di carattere generale, costituzionale in particolare, indicando gli aspetti problematici messi in evidenza dalla dottrina, dalla giurisprudenza e dalla prassi. Lo scopo della pubblicazione è, invero, di fornire uno strumento utile sia per lo studio e l'approfondimento dei vari profili del diritto degli stranieri, sia per la conoscenza e applicazione pratica delle norme, sempre più numerose e non sempre coordinate. Il volume è corredato di un CD rom che in oltre 500 pagine raccoglie i testi integrali e aggiornati delle norme (legislative e regolamentari) vigenti in Italia nonché i testi (documenti programmatici, direttive, circolari) più significativi nella prassi.

Con analisi tipica di un trattato nel volume si approfondisce ogni aspetto delle norme vigenti in materia di politiche migratorie, diritti fondamentali, ammissione, soggiorno, allontanamento, trattamento dei cittadini exatrcomunitari, tutela contro le discriminazioni, diritto d'asilo, condizione dei cittadini comunitari.

In ogni capitolo particolare attenzione e cura è dedicata alla ricostruzione dell'evoluzione legislativa, all'approfondimento degli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza costituzionale, ordinaria e amministrativa maturati in questi anni sui diversi testi legislativi e regolamentari vigenti in materia.

Di ogni aspetto della vigente disciplina normativa italiana si approfondiscono anche gli aspetti problematici e si indicano eventuali profili critici di dubbia legittimità sotto il profilo del rispetto delle norme costituzionali, internazionali e comunitarie.

Tesi centrale e ricorrente del volume è che il "diritto degli stranieri" è configurato in Italia secondo due opposti criteri ispiratori:

- a) da un lato anche in Italia il diritto degli stranieri è un diritto che contiene norme specifiche che si applicano soltanto alle persone presenti nel territorio dello Stato, ma che ad esso non sono legati da quel peculiare legame che è la cittadinanza, e cioè si applica a persone che non sono titolari di un diritto soggettivo perfetto all'ingresso, alla circolazione e al soggiorno nel territorio dello Stato italiano; si tratta di un diritto coesistente alla sovranità stessa dello Stato e consiste anzitutto nell'insieme di norme che determinano le condizioni per l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri dal territorio nazionale, cioè nella disciplina dell'immigrazione straniera; in tal senso il diritto degli stranieri è un "diritto derogatorio" rispetto alle norme comuni vigenti per i cittadini ed è spesso connotato da margini più o meno ampi di discrezionalità lasciata alle autorità preposte all'applicazione di tali condizioni di ingresso, soggiorno ed allontanamento; si può così comprendere che il diritto degli stranieri può essere sempre raffigurato anche come un diritto che sottopone il non cittadino a più numerosi e specifici obblighi, a volte assai rilevanti, rispetto a quelli previsti per i cittadini, un "diritto repressivo" delle violazioni compiute dagli stranieri alle condizioni previste dalle norme dello Stato in materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri;
- b) dall'altro lato nell'ordinamento giuridico italiano, a differenza di ciò che avviene in altri ordinamenti, il diritto degli stranieri non può limitarsi ad essere uno "strumento della potenza pubblica", perché il legislatore nel disciplinare la condizione giuridica dello straniero è costituzionalmente vincolato al rispetto delle norme e dei trattati internazionali. Perciò fanno parte del diritto degli stranieri vigente in Italia non soltanto le norme strumentali all'esercizio della sovranità statale, ma anche le norme sul trattamento degli stranieri presenti nel territorio dello Stato, le quali si conformano alle norme internazionali e dunque sono ispirate alla riaffermazione dell'efficacia universale e dell'effettività dei diritti fondamentali della persona umana, e prevedono diritti civili, familiari, sociali e forme di partecipazione politica degli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale; in tal senso in Italia il diritto degli stranieri è espressamente configurato come uno strumento essenziale per favorire l'integrazione degli stranieri nella società del Paese in cui si trovano regolarmente; si può così comprendere che in Italia le norme del diritto degli stranieri mirano a superare progressivamente le norme derogatorie e repressive e ad estendere l'efficacia del principio di eguaglianza in modo da

assicurare agli stranieri regolarmente soggiornanti non soltanto obblighi, ma anche diritti soggettivi nell'ambito di un trattamento progressivamente più identico a quello previsto per i cittadini residenti nel medesimo territorio.

Tuttavia nel diritto degli stranieri vigente in Italia la compresenza tra questi due opposti principi ispiratori appare sempre problematica.

Infatti nella maggioranza dei casi in cui si verificano conflitti tra i due opposti principi il legislatore riafferma la superiorità delle norme che esprimono l'esercizio della sovranità dello Stato e perciò dà prevalenza al primo principio ispiratore, cioè alle norme del diritto derogatorio e repressivo, e dunque le norme sul trattamento dello straniero regolarmente soggiornante sono sì finalizzate al raggiungimento di un'eguaglianza sostanziale, ma la loro effettività resta spesso inficiata dalla strutturale precarietà della condizione giuridica del non-cittadino.

Il T.U. delle disposizioni sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero, approvato con il decreto legislativo n. 286/1998 e modificato da ultimo con la legge n. 189/2002, conferma la distinzione tra stranieri regolarmente soggiornanti e stranieri non regolari che indubbiamente può essere considerata "una delle più eloquenti rappresentazioni di quanto una qualificazione normativa può incidere sulle opportunità di vita di un essere umano uguale ad un altro essere umano". Infatti il T.U., in sostanziale conformità con gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, conferma che le posizioni giuridiche soggettive di cui è titolare lo straniero in Italia sono configurate con un'ampiezza progressivamente crescente in dipendenza delle diverse categorie di stranieri per i quali la legge prevede una posizione - progressivamente più rafforzata - di regolarità di soggiorno nel territorio dello Stato italiano, secondo una scansione che si può sintetizzare secondo il seguente schema:

- a) situazioni giuridiche soggettive (diritti e doveri) attribuite agli stranieri presenti alla frontiera e agli stranieri comunque presenti nel territorio dello Stato (siano essi in regola o no con le norme sull'ingresso e sul soggiorno degli stranieri);
- b) situazioni giuridiche soggettive che sono attribuite soltanto agli stranieri regolarmente soggiornanti;
- c) alcuni diritti fondamentali sono riservati soltanto agli stranieri titolari di carta di soggiorno o di determinati tipi di permessi di soggiorno di lunga durata;
- d) alcuni diritti attribuiti soltanto agli stranieri titolari di carta di soggiorno (e i figli minori conviventi in essa iscritti);
- e) ulteriori e diverse situazioni giuridiche più favorevoli per i cittadini extracomunitari si possono ricavare da eventuali disposizioni di accordi internazionali.

La configurazione del trattamento dello straniero in senso progressivamente più protettivo in ragione della durata e della qualità suo radicamento regolare nel territorio della Repubblica sembra funzionale a delineare una migliore precisazione della distinzione tra stranieri regolarmente soggiornanti e stranieri che si trovano illegalmente nel territorio dello Stato e un itinerario di progressiva integrazione dello straniero regolarmente soggiornante nella vita civile, sociale ed economica del Paese. Apparentemente l'ordinamento sceglie un processo di progressivo avvicinamento della condizione giuridica del cittadino extracomunitario a quella del cittadino. Tuttavia non si tratta affatto di una totale identificazione: anche in periodo di progressiva globalizzazione planetaria la cittadinanza intesa come cittadinanza-appartenenza resta lo strumento con cui lo Stato distingue tra chi ha diritto di entrare e di rimanere nel territorio statale e chi questo diritto non lo ha.

Infatti da molti elementi della normativa si può trarre la conclusione che al di là delle apparenze la parità di trattamento subisce notevoli limitazioni derivanti da un lato dall'intrinseca precarietà della condizione giuridica dello straniero regolarmente soggiornante di fronte ad eventuali provvedimenti amministrativi di rifiuto di rinnovo o di revoca del permesso di soggiorno o della carta di soggiorno ed ai conseguenti provvedimenti amministrativi di espulsione, e dall'altro lato dall'esistenza di precisi istituti (la permanenza della condizione di reciprocità per talune attività, il requisito della cittadinanza per l'accesso a determinate attività, i limiti all'esercizio delle libere professioni) che in generale impediscono in tutto o in parte agli stranieri regolarmente soggiornanti di ricevere il medesimo trattamento dei cittadini italiani in significativi ambiti della vita civile e sociale. Molte delle limitazioni suddette sono prive di alcuna ragionevolezza e la loro legittimità costituzionale viene perciò puntualmente dimostrata.

\* Il curatore del volume è B. NASCIMBENE: Ordinario di diritto internazionale, è titolare della cattedra di diritto

dell'Unione europea nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Milano

Gli autori:

- Paolo Bonetti, al quale si deve una parte notevole del volume dedicata ai profili generali e costituzionali di ciascuno dei diversi aspetti della disciplina, è ricercatore confermato di diritto costituzionale e docente di diritto regionale e di istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi di Milano-Bicocca
- Luigi Melica è straordinario di Diritto pubblico comparato nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Lecce
- Laura Castelvetti è straordinario di diritto del lavoro nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università dell'Insubria
- Alessandra Lang è associato di diritto dell'unione europea nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli studi di Milano
- gli altri sono magistrati giudicanti penali (Annamaria Casadonte) o civili (Lorenzo Miazzi) e avvocati (Walter Citti, Federico Gualandi, Giuseppe Ludovico, Mirta Marando, Livio Neri, Massimo Pastore, Nazzarena Zorzella) tra i maggiori esperti del diritto degli stranieri.