

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 10

A.S. n. 795: "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo".

GENNAIO 2002

INDICE

Premessa	pag. 1
Articolo 1 (Cooperazione con Stati stranieri).....	pag. 2
Articoli 2 - 10	pag. 5
Articoli 11 e 12	pag. 7
Articoli 13 e 14	pag.10
Articolo 15 (Lavoro subordinato a tempo determinato e indeterminato e lavoro autonomo).....	pag.11
Articoli 16 - 24	pag.14
Articolo 25 (Procedura semplificata)	pag.15
Articolo 27 (Norma finanziaria).....	pag.19

Premessa

Il provvedimento reca una nuova disciplina organica in materia di immigrazione e di asilo, attraverso la novella del decreto legislativo n. 286 del 1998.

E' utile premettere, ai fini della comprensione degli effetti finanziari complessivi del provvedimento, l'impatto di ogni articolo considerato, riportando sinteticamente i dati forniti dal Governo in sede di RT.

L'articolo 1 (agevolazioni per donazioni al settore non *profit*) comporta un maggior onere di cassa stimato pari a 12,39 mln di euro per il 2003 e a 7,23 mln di euro per il 2004, per la cui copertura si provvede con le entrate previste dall'articolo 15 (emersione del sommerso), che sono stimate pari, in termini di cassa, come maggiori imposte, a 12,39 mln di euro per il 2003 e a 8,26 mln di euro per il 2004 e, in termini di cassa e competenza per i maggiori contributi, a 13,94 mln di euro per ogni anno del triennio considerato.

Gli altri articoli che implicano maggiori spese (11, 12 e 25) determinano oneri complessivi pari a 18,36 mln di euro per il 2002, 102,75 mln di euro per il 2003 e 102,84 mln di euro per il 2004 e vengono coperti per il 2002 con i risparmi previsti dall'articolo 15 (abolizione del comma 11 dell'articolo 22 del d.lgs 286/1998), stimati in 18,59 mln di euro, mentre per il 2003 e 2004 in parte attraverso i medesimi risparmi (previsti in 15,49 mln di euro) e in parte mediante utilizzo di risorse accantonate nel "Fondo speciale" di parte corrente (per 87,80 mln di euro).

CAPO I

Articolo 1

(Cooperazione con Stati stranieri)

Il comma 1 del presente articolo intende favorire - mediante l'introduzione di un'agevolazione fiscale - le elargizioni per iniziative di carattere umanitario nei Paesi non appartenenti all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

Il successivo comma 2 intende orientare gli aiuti a scopo non umanitario verso quei Paesi che, pur non appartenendo all'Unione europea, adottino politiche di collaborazione finalizzate a contrastare le organizzazioni criminali operanti nell'immigrazione clandestina, nello sfruttamento della prostituzione, nel traffico di stupefacenti e di armamenti, nonché finalizzate alla cooperazione giudiziaria.

Il comma 3 individua la copertura degli oneri, dovuti all'applicazione del presente articolo, nelle maggiori entrate connesse alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro degli immigrati disciplinati dal disegno di legge in esame.

Con riferimento al comma 1 vengono proposte delle misure agevolative in materia fiscale che modificano l'attuale articolo 13-*bis*, comma 1, del DPR n. 917 del 22 dicembre 1986 (TUIR), recante la disciplina, applicabile ai soggetti persone fisiche, delle detrazioni per oneri, e l'articolo 65, comma 2, che disciplina la deducibilità degli oneri di utilità sociale, al fine della determinazione del reddito di impresa dei soggetti persone fisiche e giuridiche.

Nello specifico le modifiche sono rivolte ad ampliare la platea dei soggetti religiosi o laici (associazioni, fondazioni, comitati ed enti individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) a favore dei quali è possibile devolvere elargizioni fiscalmente agevolate per iniziative di carattere umanitario svolte nei suddetti Paesi non appartenenti all'OCSE.

La RT allegata al provvedimento in esame stima il maggior onere in termini di cassa, dovuto alle maggiori detrazioni e deduzioni per erogazioni liberali, in 12,39 mln di euro per il 2003 e in 7,23 mln di euro a decorrere dal 2004.

La quantificazione dei maggiori oneri si basa sulla duplicazione, a fini prudenziali, dell'ammontare complessivo delle contribuzioni private agli organismi operanti nell'ambito della cooperazione internazionale, pari a circa 12,91 mln di euro medi annui, così come stimato da indagini condotte a metà degli anni '90 dall'Università Cattolica del Sacro Cuore e dall'Istituto per la ricerca sociale.

La RT in discorso ipotizza inoltre che il rapporto tra erogazioni da parte di soggetti persone fisiche ed imprese sia pari al 50%; alle quote così individuate si applica la percentuale di detrazione pari al 19% per le persone fisiche e la percentuale di deduzione pari al 36% per le persone giuridiche.

Con riferimento alla quantificazione indicata si segnalano le seguenti osservazioni di carattere generale.

In primo luogo, si rileva la necessità di avere dati aggiuntivi da parte del Governo circa l'ammontare complessivo delle contribuzioni private agli organismi operanti nell'ambito della cooperazione internazionale, che la RT stima in circa 12,91 mln di euro medi annui. E' infatti ipotizzabile che, essendo l'indagine basata sull'intero settore *no profit*, i dati in questione comprendano tanto soggetti attualmente costituiti come ONLUS (per i quali è già in vigore sia la detraibilità che la deducibilità delle erogazioni effettuate a loro vantaggio) quanto soggetti diversi. Anche se, per questi ultimi, è verosimile ipotizzare che siano in numero esiguo, in considerazione del fatto che l'attuale normativa fiscale è agevolativa soltanto per gli enti costituiti sotto forma di ONLUS, occorrerebbe comunque distinguere i due tipi di soggetti, essendo l'onere aggiuntivo connesso da una parte con l'inclusione nell'area della deducibilità di soggetti che già attualmente erogano contributi ad organismi diversi dalle ONLUS, dall'altra con l'aumento delle erogazioni nel loro complesso.

Resta fermo, peraltro, il carattere prudenziale della quantificazione del minor gettito offerto dalla RT, basata su un'ipotesi di raddoppio delle elargizioni connesso proprio con l'incremento dell'area di deducibilità: al riguardo, si tratta di capire il motivo per il quale venga stimato esattamente nel doppio l'effetto delle norme.

Ulteriori osservazioni specifiche riguardano la necessità di acquisire dal Governo ulteriori chiarimenti in merito alla quantificazione delle minori entrate, per le persone giuridiche, in 4,65 mln di euro in termini di competenza (dovute all'applicazione dell'aliquota del 36% all'ammontare delle erogazioni liberali ipotizzate pari ad euro 12,91 mln). La RT - dopo aver precisato che tale importo tiene conto dei soli contribuenti in utile - non applica un'aliquota di abbattimento del totale dei soggetti beneficiari del provvedimento (si ricorda che in RT relative a diversi provvedimenti tale quota è stata stimata pari all'80%). Il mancato abbattimento appare peraltro (pur se contraddittorio rispetto alla predetta affermazione) condivisibile, in quanto occorre rammentare che l'onere sostenuto per le erogazioni in discorso rappresenta comunque una componente negativa di reddito deducibile per le imprese erogatrici e quindi la deducibilità va considerata per il totale dei soggetti beneficiari dell'estensione della deduzione (anche qualora le imprese siano in perdita, attesa la possibilità di trascinare al nuovo esercizio le perdite di competenza).

Con riferimento, infine, alla quantificazione della perdita di gettito in termini di cassa, dalla RT si evince che per l'anno 2003, oltre all'effetto dovuto al riconoscimento delle detrazioni e deduzioni di competenza dell'anno 2002 (pari a 7,23 mln di euro), si ha anche un effetto di acconto per l'anno 2004 stimato nel 71% circa del totale (pari a 5,16 mln di euro). Al riguardo, si ricorda che in precedenti RT (come ad esempio quella relativa al ddl finanziaria 2002) la percentuale presa a riferimento per il calcolo degli acconti in termini

IRPEF/IRPEG è stata pari al 75%. Tale considerazione induce a ritenere possibile una lieve sottostima dell'onere per l'anno 2003 in termini di cassa.

Articoli 2-10

Gli articoli da 2 a 10, non considerati nella RT, propongono la disciplina di seguito sinteticamente illustrata:

- viene istituito un Comitato di coordinamento e monitoraggio composto dai ministri interessati alle materie trattate in ciascuna riunione (e comunque non meno di quattro), da un Presidente di regione o di provincia autonoma e, con il compito di presiedere il Comitato, dal Presidente o dal vice Presidente del Consiglio o da un ministro delegato (rappresentanti di diverse Amministrazioni costituiranno un gruppo tecnico di lavoro presso il Ministero dell'interno per l'istruttoria delle questioni di competenza del Comitato) (articolo 2);

- le quote massime di stranieri da ammettere in Italia per motivi di lavoro (subordinato od autonomo) sono annualmente stabilite, entro il 31 dicembre con efficacia per l'anno successivo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti il Comitato di cui sopra, la Conferenza Stato-regioni e le competenti Commissioni parlamentari; ulteriori decreti possono essere emanati in corso d'anno qualora si ravvisi l'esigenza di ulteriore manodopera straniera (articolo 3);

- la durata del permesso di soggiorno per motivi di lavoro viene parificata alla durata del contratto di soggiorno (che, ai sensi dell'articolo 5-*bis*, costituisce il presupposto per il rilascio del permesso di soggiorno) e non può, comunque, eccedere i nove mesi (nel caso di lavoro stagionale), i dodici mesi (in caso di lavoro a tempo determinato) o i due anni (in caso di lavoro a tempo indeterminato). Il permesso di soggiorno rilasciato per lavoro autonomo o per ricongiungimento

familiare non può avere validità superiore ad un periodo di 2 anni. Il rinnovo del permesso di soggiorno è richiesto dallo straniero al questore della provincia di residenza prima della sua scadenza (entro termini variabili in relazione alla tipologia del contratto di lavoro), è subordinato alla sussistenza dei requisiti previsti per il suo rilascio ed ha, di norma, durata non superiore a quella stabilita con il rilascio iniziale. Il permesso e la carta di soggiorno di cui all'articolo 9 sono rilasciati utilizzando apparecchi a tecnologie avanzate con caratteristiche anticontraffazione e conformi al modello previsto a livello europeo. Il falso ideologico o materiale commesso in rapporto ad un permesso, contratto o carta di soggiorno (o, comunque, per indurre al rilascio di uno dei suddetti documenti) è punito ai sensi dell'articolo 476 del codice penale e rappresenta un'aggravante la commissione del reato da parte di un pubblico ufficiale (articolo 4);

- la validità del contratto di soggiorno per lavoro subordinato stipulato con un prestatore di lavoro non appartenente all'Unione europea è subordinata alla garanzia da parte del datore di lavoro di un alloggio adeguato per il lavoratore ed al suo impegno al pagamento delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel paese di provenienza (articolo 5);

- lo straniero che si trova in Italia ad altro titolo ha la possibilità di stipulare comunque il contratto di soggiorno con il datore di lavoro (articolo 6);

- è prevista l'irrogazione di una sanzione amministrativa compresa fra 154,93 e 1032,91 euro nel caso d'inosservanza degli obblighi di comunicazione posti a carico dell'ospitante e del datore di lavoro (articolo 7);

- è elevato a 6 (in luogo dei precedenti 5) il numero di anni di regolare soggiorno in Italia necessario per richiedere al questore il rilascio della carta di soggiorno (articolo 8);

- al Ministro dell'interno sono attribuite competenze in materia di coordinamento dei controlli sulla frontiera marittima e terrestre nonché fra le

autorità italiane ed europee competenti ai sensi dell'accordo di Schengen (articolo 9);

- è introdotta l'applicabilità delle disposizioni dell'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 (riforma dell'ordinamento penitenziario) ai soggetti condannati per aver favorito l'ingresso clandestino nel territorio dello Stato di cittadini non appartenenti all'Unione europea, e la possibilità di fermare, ispezionare e, ove ne sussistano i presupposti, sequestrare una nave che si sospetti adibita o coinvolta nel traffico clandestino di immigrati anche nelle zone contigue alle acque territoriali e, se l'attività di controllo viene svolta da una nave da guerra, anche pienamente al di fuori delle acque territoriali e indipendentemente dal fatto che l'imbarcazione sospetta batta la bandiera nazionale o quella di altro Stato (articolo 10).

Articoli 11 e 12

Con l'articolo 11 viene reso immediatamente esecutivo, anche se sottoposto a gravame o impugnativa da parte dell'interessato, il decreto motivato di espulsione da parte del prefetto; è innovata la disciplina per lo straniero sottoposto a procedimento penale, arrestato in flagranza o fermato, prevedendosi la necessità del nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria; è inasprita la sanzione nel caso di rientro illegale nel territorio dello Stato prima del termine (portato ad un massimo di dieci anni in luogo dei cinque previsti dalla vigente normativa) fissato nel decreto di espulsione; viene altresì vietata l'espulsione nel caso in cui lo straniero sia perseguito per uno dei delitti di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a) del c.p.p. o di cui all'articolo 12 del presente decreto. Infine, viene resa ordinaria l'espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (l'espulsione con intimazione a lasciare il territorio dello Stato risulterà applicata

soltanto verso lo straniero che non ha chiesto il rinnovo del proprio permesso di soggiorno scaduto di validità da più di sessanta giorni), modificandosi coerentemente il regime giuridico che disciplina il ricorso avverso il decreto di espulsione.

L'articolo 12 allunga il periodo massimo di trattenimento dello straniero nel centro di permanenza temporanea e assistenza qualora non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento ed estende i termini e le motivazioni per la concessione di proroghe; è inoltre previsto l'arresto da sei mesi ad un anno dello straniero che, non accompagnato alla frontiera e non trattenuto presso un centro di permanenza temporanea, resti nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore.

Le innovazioni legislative, di cui agli articoli 11 e 12, aumentando il numero di stranieri che verranno espulsi tramite accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica e portando a 60, in luogo degli attuali 30, i giorni per i quali è possibile il trattenimento dello straniero negli appositi centri, determinano un effetto finanziario che viene quantificato in sede di RT.

Relativamente all'articolo 11 sono assunte come ipotesi di calcolo un incremento del numero degli stranieri espulsi tramite accompagnamento alla frontiera pari a 10.000 unità il primo anno e a 36.000 negli anni successivi, e una permanenza media negli appositi centri di circa 30 giorni. Per quanto riguarda l'attività direttamente finalizzata all'espulsione, i costi, tenendo presenti il valore medio del biglietto per il rientro dello straniero nel paese di provenienza (tabella 1), la durata e il costo medio unitario delle missioni relative ai servizi di scorta effettuati da personale delle Forze di polizia all'interno del territorio nazionale

(tabella 2) e, in misura minore, all'estero, (tabella 3)¹, sono quantificati in circa 8 milioni di euro per il 2002 e 29 per il 2003 e 2004.

Al riguardo si osserva, in linea generale, che i dati del Ministero dell'interno relativi al numero di stranieri intimati ad allontanarsi dal territorio nazionale nel corso del 2000 (che rappresenterebbero la platea dei possibili ulteriori destinatari dei provvedimenti di espulsione tramite accompagnamento alla frontiera) quantificano tali soggetti in circa 65.000 unità; si tratta dunque di chiarire i motivi di una stima pari a solo 10.000 espulsioni aggiuntive tramite accompagnamento nel primo anno e 36.000 a regime, tenendo anche presente l'effettivo incremento di posti che si riuscirà ad ottenere nei centri di assistenza e permanenza temporanea, nonché la possibilità di allungare il periodo di permanenza in essi, fattori che potrebbero accrescere il numero di espulsioni effettivamente eseguite.

Le valutazioni della RT relativamente alla costruzione e gestione dei centri di accoglienza (articolo 12) scaturiscono fondamentalmente da quattro assunti:

- 1) un costo medio *pro die* per straniero pari a 66,11 euro;
- 2) una piena utilizzazione delle strutture esistenti o che verranno allestite, tale da rendere disponibili, nel 2002, 1.800 posti;
- 3) un costo medio di realizzazione di una nuova struttura pari mediamente a 6,2 milioni di euro;
- 4) una distribuzione temporale dell'allestimento e del funzionamento di questi centri secondo un programma triennale che dovrebbe terminare nel 2004, quando le strutture dovrebbero entrare a regime .

Sulla base delle suddette ipotesi viene stimato il fabbisogno aggiuntivo per il 2002 in 8 milioni di euro, per il 2003 in 39 milioni di euro e per il 2004 in 58 milioni di euro, detraendo dall'ammontare complessivo delle spese la dotazione del

¹ In ordine a tale tabella, si rileva che i costi dei servizi di scorta effettuati a bordo di voli *charter* non sono considerati, mentre la stima forfaitaria di quelli a bordo di navi non specifica in quanti casi si verifica la fattispecie, né se sono comprese eventuali spese per pasti e pernottamento.

capitolo 2356 del bilancio di previsione per il 2002, pari a 41,32 milioni di euro per ciascun anno del triennio.

Si osserva, al riguardo, che il costo medio giornaliero per straniero trattenuto in un centro era stato stimato nella RT di accompagnamento all'A.C. 3240 (poi divenuto il testo unico cosiddetto "Turco-Napolitano" sull'immigrazione) in lire 40.000 circa per il 1998, cifra pari a circa un terzo di quella indicata ora dal Governo, che evidentemente tiene conto dei costi effettivamente sostenuti finora, oltre che dell'inflazione.

Considerando l'attuale situazione ed il prevedibile aumento del numero degli stranieri destinati ad essere trattenuti in vista dell'espulsione appare giustificata l'ipotesi, implicitamente ammessa nei calcoli, di una piena utilizzazione delle strutture.

In riferimento al costo medio di realizzazione di una nuova struttura si evidenzia, analogamente al caso prima indicato, la discrepanza di valori esistente fra la RT relativa all'A.C. 3240 e quella qui esaminata. Tale discrepanza, meritevole di chiarimenti da parte del Governo, si concreta in un aumento di circa 9,5 mld di lire del costo di costruzione, che passa da 2,5 mld di lire a circa 12.

Si osserva, peraltro, l'assenza di ogni valutazione circa gli oneri legati all'attività di manutenzione, quantificati pari al 10% del costo di costruzione nella RT precedente ed implicitamente ammessi nel riferimento ai continui danneggiamenti delle strutture.

Articoli 13 e 14

L'articolo 13 semplifica la possibilità di espellere lo straniero come misura alternativa alla detenzione qualora la pena, anche residua, non sia superiore a due anni.

Con l'articolo 14 vengono riservate in via preferenziale quote ai lavoratori di origine italiana e viene stabilito che i decreti sui flussi d'ingresso tengano conto dei dati sulla effettiva richiesta di lavoro suddivisi per regioni e province.

Tali articoli non sono considerati nella RT.

Articolo 15

(Lavoro subordinato a tempo determinato e indeterminato e lavoro autonomo)

L'articolo 15, considerato nella RT, sostituisce integralmente l'articolo 22 del testo unico sull'immigrazione, prevedendo l'istituzione presso ogni prefettura di uno sportello unico per l'immigrazione al quale il datore di lavoro che intende instaurare un rapporto di lavoro subordinato con uno straniero residente all'estero deve presentare l'apposita documentazione consistente nella richiesta nominativa di nulla osta al lavoro, nell'indicazione delle modalità di sistemazione alloggiativa per il lavoratore, nella proposta di contratto di soggiorno e nell'impegno al pagamento delle spese per il ritorno dello straniero al paese di provenienza nonché alla comunicazione di ogni variazione concernente il rapporto di lavoro. E' prevista anche la possibilità di richiesta di nulla osta non nominativo relativo ad una o più persone iscritte nelle liste di cui all'articolo 21. Lo sportello unico per l'immigrazione, previa comunicazione della predetta richiesta al centro per l'impiego competente per territorio e qualora quest'ultimo ufficio non abbia ricevuto alcuna domanda da lavoratori nazionali o comunitari, rilascia, sentito il questore e nel rispetto dei limiti di cui agli articoli 3 e 21, il nulla osta al lavoro subordinato. Lo straniero, munito del visto d'ingresso rilasciato dagli uffici consolari italiani nel suo paese sulla base del predetto nulla osta, firma presso lo sportello unico per l'immigrazione il contratto di soggiorno. L'insieme dei dati così

raccolti vengono trasmessi per via telematica all'ufficio finanziario competente e all'INPS che, sulla loro base, costituisce un "Archivio anagrafico dei lavoratori extracomunitari". Al riguardo, la RT non specifica se la realizzazione di tale archivio sia possibile con le attuali disponibilità di bilancio.

L'articolo dispone che la perdita del posto di lavoro non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno e dà diritto all'iscrizione nelle liste di collocamento.

Sono modificate le sanzioni a carico del datore di lavoro che occupa lavoratori stranieri privi di permesso di soggiorno, rapportandole al numero di lavoratori clandestini impiegati.

Viene abrogata la disposizione contenuta nel comma 11 dell'articolo 22 del testo unico che attribuiva al lavoratore extracomunitario che abbia cessato l'attività lavorativa in Italia e lasciato il territorio nazionale la facoltà di richiedere la liquidazione dei contributi versati in suo favore con la maggiorazione del 5% annuo.

La RT stima nella misura del 20% la quota di neo-assunti che emergeranno (per una metà totalmente e per l'altra parzialmente) in virtù dei maggiori controlli e dell'effetto deterrente sull'evasione conseguibili con la trasmissione telematica dei dati agli uffici competenti in materia fiscale e contributiva. Stimando in circa 81.000 il numero annuo di neo-assunti nei settori dove più ampio potrebbe rivelarsi l'effetto deterrente delle nuove norme, la RT arriva a stimare un'emersione di redditi altrimenti interamente non dichiarati per circa 77,47 mln di euro. In rapporto a tale imponibile si avrebbero sul gettito i seguenti effetti: maggiori contributi INPS per circa 10,33 mln euro, maggiori imposte per 7,75 mln di euro e minori introiti per la deducibilità dei contributi INPS per circa 1,03 mln di euro. Per effetto dell'emersione dei redditi relativi ai lavoratori cosiddetti "grigi" si stimano valori pari ad un terzo di quelli appena indicati.

Al riguardo, va osservato, da un lato, che appare indispensabile chiarire i motivi della stima del 20% di emersione globale di redditi in nero. Oltre tutto, va considerato che tale percentuale è calcolata sul totale delle assunzioni annue di cittadini extracomunitari e non solo sulle assunzioni effettuate evadendo gli obblighi fiscali e contributivi. Sarebbe opportuno poi un chiarimento da parte del Governo sul dato relativo al numero complessivo indicato (pari a 100.000 per anno) di extracomunitari assunti in Italia, considerando che, per esempio, per l'anno 2000 le quote assegnate a cittadini non appartenenti all'Unione europea ammontavano inizialmente ad un totale di 63.000 unità, cifra notevolmente inferiore, quindi, al numero effettivo di assunzioni indicato.

Si rileva, inoltre, che sulla scorta dei dati assunti nella RT il reddito medio che emergerebbe sarebbe pari a circa 9.500 euro (lire 18.400.000), cifra in corrispondenza della quale, considerando che i maggiori contributi INPS non vanno inclusi nell'imponibile ai fini IRPEF e che l'aliquota del 19% si applica soltanto alla quota di reddito eccedente i 12 milioni di lire, si può stimare un gettito fiscale aggiuntivo pro capite non superiore a 450 euro e complessivo non superiore a 3,7 mln di euro, dunque inferiore ai 7,75 mln di euro considerati per i lavoratori in nero. Analoghe considerazioni possono essere svolte relativamente all'emersione di lavoratori le cui retribuzioni sarebbero state parzialmente erogate in nero.

Rispetto alla stima dell'andamento di cassa delle variazioni fiscali, sarebbe opportuno che il Governo chiarisse i motivi per cui per il 2002 è stata applicata una percentuale di circa il 40 per cento del gettito annuo di competenza, soprattutto considerando che si tratta per la quasi totalità di lavoratori dipendenti.

Ai fini della valutazione della neutralità degli articoli 1 e 15 vanno chiariti gli interrogativi posti, considerate anche le incertezze connesse alla stima degli effetti finanziari di entrambi gli articoli.

Articoli 16-24

L'articolo 16 prevede titoli di prelazione nel collocamento dei lavoratori stranieri derivanti dall'aver frequentato corsi di istruzione e formazione professionale

Con l'articolo 17 viene estesa anche al lavoro stagionale la disciplina sopra descritta relativa al lavoro subordinato e viene aumentato a nove il numero massimo di mesi di validità dell'apposita autorizzazione.

L'articolo 18 prevede la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero a seguito di condanna per i reati di produzione e commercializzazione di prodotti falsi o contraffatti.

Un sistema di quote d'ingresso viene previsto dall'articolo 19 anche per l'ingresso di cittadini stranieri praticanti attività sportiva a titolo professionistico.

Sono poi vietati, rispetto all'attuale disciplina, i ricongiungimenti familiari riguardanti genitori a carico se esistono altri figli di questi, nonché i ricongiungimenti con i parenti entro il terzo grado (articolo 20).

L'articolo 21 riserva, senza eccezioni, allo straniero in regola con le norme in materia di soggiorno l'accesso alle misure di integrazione sociale. La misura potrebbe determinare un risparmio, sia pur minimo e non quantificabile, che la RT omette di considerare.

L'articolo 22 reca una norma generale resa necessaria dalla nuova organizzazione e denominazione delle strutture periferiche dello Stato.

L'articolo 23, abolendo la figura del cosiddetto *sponsor* che prestava la propria garanzia per consentire l'ingresso di uno straniero, prevede l'organizzazione di attività di istruzione e formazione professionale nei paesi di origine finalizzate all'inserimento lavorativo mirato ed agevolato nei settori produttivi italiani.

Gli articoli non sono presi in esame dalla RT.

CAPO II

Il capo II (articoli 24 e 25) detta una nuova disciplina in materia di diritto di asilo.

Articolo 25

(Procedura semplificata)

L'articolo 25, considerato nella RT, elimina il contributo di prima assistenza previsto dall'attuale normativa e concesso per un periodo non superiore a quarantacinque giorni in favore dei richiedenti lo *status* di rifugiato, demandando ad un successivo regolamento il compito di fissare le modalità per la concessione di contributi a richiedenti asilo in condizioni di indigenza e non ospitati presso centri di accoglienza o altre strutture pubbliche. Sono poi disciplinati i casi nei quali è possibile trattenere il richiedente asilo in centri di accoglienza *ad hoc*, la cui regolamentazione è demandata ad apposito regolamento da emanarsi entro 180 giorni dall'approvazione della presente legge.

Inserendo un articolo aggiuntivo al decreto-legge n. 416 del 1989 (convertito nella legge n. 39 del 1990), il provvedimento introduce e disciplina una procedura semplificata per l'esame delle domande di asilo provenienti da stranieri in condizioni di soggiorno irregolare o già destinatari di un provvedimento di espulsione o respingimento.

Durante l'espletamento di tale procedura è previsto il trattenimento del richiedente in un centro di accoglienza.

Lo stesso articolo 25 istituisce, presso gli Uffici territoriali del Governo (già prefetture) da individuare con successivo regolamento, le commissioni territoriali

per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Tali commissioni, presiedute da un funzionario della carriera prefettizia, sono composte da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante dell'ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città e da un rappresentante dell'ACNUR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati). Le decisioni sulle richieste di asilo vengono adottate entro un termine massimo di 35 giorni dalla consegna dell'istanza al questore. La Commissione centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato è trasformata in Commissione nazionale per il diritto d'asilo, composta da 5 membri ed articolata, ove necessario, in sezioni, con compiti limitati all'indirizzo e coordinamento delle istituende commissioni territoriali, alla formazione e aggiornamento dei loro componenti, alla raccolta di dati e alla revoca o cessazione degli *status* concessi.

La RT ha valutato i maggiori oneri derivanti dalla nuova normativa sulla base delle seguenti premesse:

- 13.500 domande di asilo pervenute alla Commissione centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato nel 2000;
- venti giorni in media di permanenza nei centri appositamente realizzati per questa categoria di soggetti;
- l'impegno a realizzare 7 centri *ad hoc* con una capienza complessiva di 900-1000 posti;
- un costo di realizzazione di una struttura di accoglienza stimato in 3,1- 3,6 mln. di euro;
- un costo di gestione *pro capite pro die* identico a quello indicato per gli immigrati destinati all'espulsione tramite accompagnamento alla frontiera.

Da informazioni provenienti dal Ministero dell'interno² risulta più elevato il numero di domande di asilo ricevute dalla Commissione centrale, raggiungendosi la cifra di quasi 18.000 istanze.

² Desunte dal sito del Consiglio italiano per i rifugiati.

In riferimento alla permanenza media nelle apposite strutture, si rileva come l'ipotesi assunta in RT, pur indicando un periodo di tempo minore di quello che risulta essere effettivamente impiegato per la conclusione del procedimento connesso alla concessione dello *status* di rifugiato, non abbia in realtà conseguenze sugli oneri relativi alla costruzione e alla gestione dei centri, stante il programma di realizzarne un numero determinato e l'assunto implicito di una piena utilizzazione dei posti effettivamente disponibili.

Alcuni chiarimenti andrebbero forniti in merito alla stima della RT sul costo di costruzione dei centri in questione, che viene abbattuto, rispetto a quello necessario per le strutture di trattenimento, per una percentuale del 40%, in considerazione soltanto delle minori necessità di vigilanza e controllo.

Per quanto attiene alla prevista istituzione di commissioni territoriali da ubicare nelle province di maggior afflusso di richiedenti asilo, la RT valuta in complessivi 557.773 euro i maggiori oneri derivanti dal provvedimento.

Vengono stimate in circa 90.380 euro le spese di manutenzione ed implementazione dei supporti informatici necessari per il funzionamento delle commissioni, in circa 217.000 euro le spese per la formazione del personale, in 216.000 euro le spese per eventuali locazioni ed altre necessità, in 103.300 euro le spese per il funzionamento dell'attuale Commissione centrale cui rimarranno competenze limitate principalmente al coordinamento e all'analisi dei casi di revoca e cessazione dello *status* di rifugiato e in 232.405 euro le spese connesse all'interpretariato. Dal totale ottenuto sommando le suddette poste (pari ad 860.000 euro) viene detratto l'attuale stanziamento di bilancio pari a 302.127 euro, ricavando così il maggior onere complessivo precedentemente indicato.

Al riguardo, da un lato, sarebbe opportuna un'esposizione più analitica relativa alle spese considerate per valutarne la congruità, e, dall'altro, si evidenzia che appare poco verosimile la supposta invarianza delle spese di interpretariato, che non sembra possano essere considerate indipendenti dal numero di

commissioni esistenti sul territorio nazionale, se non si vuole pregiudicarne il funzionamento od assumere cospicui oneri legati agli spostamenti degli interpreti già a disposizione della Commissione centrale. D'altro canto, il conseguimento di risparmi verosimilmente molto contenuti, legati agli spostamenti dei richiedenti asilo per le audizioni e determinati dalle minori distanze da coprire con la distribuzione delle commissioni attraverso il territorio nazionale, non viene considerato nella RT.

Un ulteriore rilievo può emergere in rapporto all'erogazione del contributo giornaliero di cui al comma 7 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 416 del 1989 in favore dei richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza o di ospitalità in Italia. La norma ne prevede l'abolizione dal momento dell'emanazione di un apposito regolamento che disciplinerà i contributi da erogare solo per i richiedenti asilo in condizioni di indigenza e non ospitati presso strutture pubbliche. La RT, a questo riguardo, ipotizza l'erogazione del contributo per i primi sei mesi del 2002, nel presupposto che la maggiore disponibilità di posti che si determinerà nel frattempo faccia venir meno la necessità di corrispondere tale sostegno economico.

Al riguardo va notato che la quantificazione del relativo onere per un semestre, considerando l'ammontare complessivo *pro capite* del contributo (pari a lire 1.500.000 circa) ed un numero di domande pari alla metà (9.000 circa)³ del totale annuo di richieste di asilo, porterebbe ad individuare un costo di 13,5 mld di lire in luogo degli 8 indicati nella RT. Appare, inoltre, difficile ipotizzare la cessazione dell'erogazione del contributo con l'attivazione dei primi centri, a cagione della relativa scarsità di posti disponibili e della notevole difficoltà di assicurare un *turn over* di circa 20 giorni alla luce degli attuali tempi di decisione delle istanze di asilo. Ciò pur considerando l'impatto sui tempi e sull'efficienza delle procedure conseguibile con la istituzione delle commissioni territoriali.

³ Vedere nota precedente

Si segnala pertanto la possibile insorgenza di oneri anche nella restante parte dell'anno, che nel provvedimento in esame non vengono quantificati né coperti, sebbene l'erogazione del contributo costituisca una facoltà e non un obbligo.

Gli oneri aggiuntivi legati alle modifiche *in subiecta materia* sono quantificati complessivamente in 2,37 mln di euro per il 2002, 34,91 per il 2003 e 15,74 per il 2004, tenendo conto della dotazione del capitolo 2359 disponibile per queste finalità ed ammontante a 7,75 mln di euro.

CAPO III

Il capo III (articoli 26 e 27) contiene le disposizioni concernenti l'entrata in vigore e la predisposizione dei regolamenti di attuazione ed integrazione del provvedimento, nonché una precisazione in merito all'assenza di oneri finanziari per l'attuazione degli articoli 2, 4, 14, 15 e 16. E' inoltre prevista una norma transitoria che permette al sindaco di disporre l'alloggiamento nei centri di accoglienza in situazioni di emergenza.

Articolo 27

(Norma finanziaria)

Il totale degli oneri riconducibili al disegno di legge in oggetto risulta quantificato in RT in 18,59 milioni di euro per il 2002, 103,29 milioni di euro per il 2003 e per il 2004. Per la loro copertura si provvede, quanto a 87,8 mln di euro per il 2003 e 2004, mediante il ricorso al “fondo speciale” di parte corrente e, quanto a 18,59 mln di euro per il 2002 e a 15,5 mln di euro per il 2003 e 2004, mediante l'utilizzo delle economie derivanti dalla soppressione, prevista dall'articolo 15 del presente disegno di legge, della facoltà per i lavoratori extracomunitari di richiedere

la liquidazione dei contributi versati in loro favore, maggiorati in ragione del 5% annuo, nel caso di cessazione della loro attività lavorativa in Italia ed abbandono del territorio nazionale. Le somme così risparmiate verranno versate dall'INPS all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate allo stato di previsione del Ministero dell'interno.

La RT stima in circa 15,49-20,66 milioni di euro annui il risparmio in favore del Fondo nazionale lavoratori dipendenti conseguibile con l'applicazione di tale modifica, con corrispondente minore esborso da parte del bilancio dello Stato.

Le maggiori disponibilità così ottenute possono contribuire parzialmente alla copertura delle maggiori spese derivanti dall'attuazione del presente disegno di legge.

In relazione alla quantificazione dei risparmi ottenibili, che il Governo ha stimato con un ventaglio di oscillazione molto ampio, si fa presente che alcuni dati a consuntivo trasmessi dall'INPS mostrano per il 2000 un valore pari a circa 58 mld di lire a titolo di prestazioni *una tantum* a favore dei lavoratori extracomunitari che cessano l'attività e lasciano il territorio italiano.

Per quanto riguarda la copertura finanziaria, si segnala che secondo la RT l'utilizzo di somme attualmente costituenti un'entrata per l'INPS si verifica per un periodo limitato di tempo non superiore al triennio, mentre in realtà il testo normativo non limita espressamente al triennio gli oneri conseguenti agli articoli 11, 12 e 25, né la soppressione della norma concernente la restituzione dei contributi. Va anche considerato che l'ampiezza del numero delle convenzioni internazionali eventualmente esistenti in materia è decisiva per l'effetto finanziario di copertura della norma: su questo il Governo dovrebbe fornire informazioni, avendo a disposizione il quadro delle convenzioni in essere.