

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**Proposte per l'aggiornamento del Regolamento di attuazione
della Legge 189/2002 "Modifica alla normativa in
materia di immigrazione e di asilo"**

Assemblea
27 febbraio 2003

**Proposte per l'aggiornamento del Regolamento di attuazione
della Legge 189/2002 "Modifica alla normativa in
materia di immigrazione e di asilo"**

Il Comitato di Presidenza dell'Organismo Nazionale di Coordinamento delle politiche di integrazione sociale (ONC-CNEL) individua come punti qualificanti della *regolamentazione di attuazione* della Legge 189 / 2002, a correzione ed integrazione di quella vigente di attuazione del Testo unico sull'immigrazione (D.Lgs n. 286/1998), tre ordini di problemi :

- le modalità di costituzione dello "sportello unico" presso le Prefetture e l'integrazione informatica degli archivi; il rafforzamento di organici ed efficienza dei servizi immigrazione, presso le sedi consolari e diplomatiche;
- il funzionamento e le politiche attive mirate dei Servizi per l'impiego ;
- alcune precisazioni normative, che, senza forzature rispetto alla legge, sono in grado di agevolare il percorso per acquisire e mantenere la presenza legale.

Tutto l'impianto della nuova legge, centrato per la presenza legale unicamente sulle procedure del "contratto di soggiorno", presuppone come condizione indispensabile il funzionamento dello "sportello unico", collegato con tutte le amministrazioni interessate, le quali, ciascuna con la propria responsabilità, contribuiscono all'efficienza di un servizio polifunzionale, integrato telematicamente.

La maggiore precarietà di soggiorno legale del lavoratore straniero, che perde il lavoro, anche quando da molti anni è in Italia, magari con la famiglia, deve indurre ad una grande attenzione nella regolamentazione di un rapporto efficace dei cittadini immigrati disoccupati con i Servizi per l'impiego e dell'efficacia delle politiche attive anche ai fini della proroga del permesso di soggiorno.

Le norme regolamentari di seguito proposte, coerenti con la legge, contribuiscono a rendere trasparenti e certe le procedure, i requisiti e la documentazione richiesti, riducendo ragionevolmente gli oneri burocratici a carico del cittadino immigrato e i margini di arbitrarietà a suo danno nei comportamenti amministrativi.

Permesso di soggiorno

Rinnovo del permesso di soggiorno

Il Testo unico sull'immigrazione, all'art. 5, c.c. 4 e 5 (come modificato dall'art. 5 della legge 189/2002) e il Regolamento di attuazione (Dpr 394/1999) all'art. 13 c. 2, prevedono le modalità per il rinnovo del permesso di soggiorno.

In particolare l'art. 13, c. 2 del Regolamento prevede che, ai fini del rinnovo di tale permesso, i mezzi di sostentamento possano essere dimostrati con la disponibilità di redditi da lavoro o da altra fonte lecita.

Una delle possibili forme di dimostrazione della "fonte lecita" potrebbe essere quella della dimostrazione dell'attività lavorativa svolta in maniera irregolare (lavoro in nero). A tale lavoratore potrebbe essere rilasciato un permesso di soggiorno per attesa occupazione, rinnovabile, e convertibile in permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo in presenza dei requisiti previsti dalla legge.

Analogamente dovrebbe essere considerata la posizione di chi è iscritto a corsi di formazione professionale legalmente autorizzati o comunque in politiche attive del lavoro promosse

dai Centri per l'impiego o che è impossibilitato di svolgere attività lavorativa per motivi di salute (gravidenza, puerperio, invalidita' per causa di lavoro, malattia professionale o per altri gravi e comprovati motivi di salute o familiari). A tali persone potrebbe essere concesso un permesso di soggiorno per attesa occupazione di sei mesi, rinnovabile.

Per quanto riguarda il permesso di soggiorno degli studenti il mezzo di sostentamento da prevedere può essere una borsa di studio, un conto bancario a lui intestato o con la presa in carico (vitto, alloggio, cure sanitarie, pagamento delle tasse e libri) di un'associazione o ente iscritta/o ad un albo (regionale, provinciale, nazionale. E cioè in uno qualsiasi degli albi suddetti).

Per quanto riguarda la documentazione personale da presentare in fase di rinnovo del permesso di soggiorno accade spesso che la scadenza del permessi coincida con la scadenza del passaporto straniero. A tal fine sarebbe opportuno, ai fini della presentazione della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno, prevedere la possibilità di presentare documenti temporaneamente sostitutivi, come ad esempio, l'esibizione dell'attestazione da parte Rappresentanza diplomatica e consolare del paese d'appartenenza dello straniero di aver presentato domanda di rinnovo del passaporto, con l'obbligo di presentare la documentazione straniera in regola.

La Finanziaria 2001 ha stabilito che dal 1° gennaio 2001 le provvidenze economiche a favore degli stranieri, previsto dall'art.41 del Testo unico, spettano soltanto ai titolari di carta di soggiorno. Un problema importante riguarda le posizioni pregresse, vale a dire, gli stranieri che hanno ottenuto le provvidenze in base al permesso di soggiorno sono impossibilitati di produrre la carta di soggiorno in quanto si tratta di un documento che richiede il soggiorno legale in Italia da almeno 6 anni, la titolarità di un permesso di soggiorno che consenta un numero indeterminato di rinnovi e un reddito per il sostentamento proprio e dei familiari. Per tali stranieri, in particolare gli invalidi civili, che non disponendo di un reddito, benché minimo, rischiano di cadere nell'irregolarità in mancanza di rinnovo del permesso medesimo, andrebbe prevista la possibilità di poter dimostrare una fonte di sostentamento alternativa.

Definizione dei tipi di permesso di soggiorno

E' importante prevedere una disciplina esplicita dei vari permessi di soggiorno previsti. A tal fine il Regolamento deve definire tassativamente e dettagliatamente, per ciascun tipo di permesso di soggiorno, le condizioni e i documenti richiesti per il rilascio, il rinnovo e la conversione, la durata e la condizione giuridica del titolare, al fine di assicurare la omogeneità dei comportamenti da parte degli uffici competenti.

Conversione del permesso di soggiorno per studio in altro permesso

Non esistono disposizioni che prevedano un criterio di precedenza delle richieste di conversione del permesso di soggiorno per studio in permesso per lavoro subordinato o autonomo rispetto a quelle relative a nuovi ingressi di lavoratori (Art. 6, c.1 del Testo unico, come modificato dall'art. 7 della legge 189/2002). Inoltre, dato che non è possibile rinnovare il permesso per motivi di studio una volta conseguito il titolo di studio, ovvero oltre il terzo anno fuori corso, lo studente rischia di non poter usufruire della conversione del permesso e della conseguente stabilizzazione del soggiorno in Italia

Sarebbe importante precisare, pertanto, che per le domande di conversione di permesso di soggiorno per studio o per formazione professionale in permesso per lavoro subordinato o autonomo sia prevista una riserva minima sui nuovi ingressi con la possibilità di incrementarla sulla base delle possibili esigenze da parte delle Direzioni Provinciali del lavoro.

Conversione dei permessi di soggiorno in permessi per lavoro autonomo

La nuova normativa (Art. 26, c. 5 del Testo unico, come riformato dall'art. 18 c. 2 legge 189/2002) ha previsto che l'attestazione della sussistenza dei requisiti per lo svolgimento di lavoro autonomo debba essere rilasciata dalla Rappresentanza diplomatica italiana nel paese di origine dello straniero. Il problema sorge per coloro che sono già regolarmente soggiornanti in Italia (studenti o stranieri in possesso di altro permesso di soggiorno i quali potrebbero accedere al lavoro autonomo in presenza dei requisiti previsti dalla legge), trattandosi di requisiti certificabili da amministrazioni operanti nel territorio nazionale.

Sarebbe opportuno pertanto che il compito di rilasciare la certificazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti per lo svolgimento di lavoro autonomo in caso di straniero regolarmente soggiornante in Italia sia affidato alle amministrazioni competenti per materia e per territorio ovvero, quando non sia possibile individuarle, allo Sportello unico presso la Prefettura – Ufficio territoriale del Governo.

Carta di soggiorno

Recenti pronunce del Tar e successive interpretazioni del Ministero dell'interno hanno chiarito che ai fini della richiesta della carta di soggiorno (art. 9, c. 1 del Testo unico, come modificato dall'art. 9, c. 1 della legge 189/2002) si dovrà considerare il possesso del permesso di soggiorno rinnovabile un numero indeterminato di volte come requisito sussistente al momento della richiesta della carta di soggiorno e non più durante tutti e sei gli anni, fermo restando che dovrà essere accertata la condizione relativa al regolare soggiorno dello straniero nel periodo minimo prescritto dalla legge. E' opportuno che questo chiarimento trovi posto esplicito tra le disposizioni del Regolamento, così come sarebbe opportuno specificare quali siano le tipologie di permesso di soggiorno per le quali e' consentito un numero indeterminato di rinnovi.

Occorre inoltre precisare che la validazione richiesta per la carta di soggiorno nel termine di dieci anni dal rilascio (art. 17 del Regolamento) non deve essere soggetta alla verifica delle condizioni previste per il rilascio iniziale e che l'unico motivo di revoca della carta di soggiorno è quello previsto dall'art. 9, c. 3 del Testo unico (artt. 380 e 381 Cpp).

Contratto di soggiorno per lavoro subordinato

L'art. 22, c. 4 del Testo unico (come modificato dall'art. 18, c. 1 della legge 189/2002) stabilisce che, in presenza di una richiesta nominativa di nulla osta al lavoro per un lavoratore straniero residente all'estero, il centro per l'impiego provvede ad accertare l'indisponibilità di manodopera nazionale o comunitaria in relazione allo specifico posto di lavoro per il quale si chiede l'assunzione del lavoratore straniero.

Inoltre, come prevede la legge 222/2002 (art. 2, c. 9) i datori di lavoro che abbiano sostenuto le spese per fornire un alloggio, possono, a titolo di rivalsa e per la durata della prestazione, trattenere mensilmente dalla retribuzione del dipendente una somma massima pari ad un terzo dell'importo complessivo mensile.

Occorre a tale proposito stabilire che la trattenuta sulla retribuzione è consentita soltanto se il datore di lavoro ha comunicato per iscritto l'importo della trattenuta al lavoratore prima del suo ingresso in Italia ovvero, se il lavoratore e' già presente in Italia, prima della sottoscrizione del contratto presso lo sportello unico. Nessuna decurtazione della retribuzione dovrebbe essere consentita per quei tipi di rapporto di lavoro (es. lavoratori domestici conviventi, portieri) per i quali i contratti nazionali di categoria prevedano che se il lavoratore fruisce di un alloggio messo a disposizione dal datore di lavoro spetta uno speciale trattamento economico.

Occorre chiarire inoltre che non dovrebbe essere richiesta la stipula del contratto di soggiorno per i particolari rapporti di lavoro (art. 27 del Testo unico e 40 del Regolamento) e che ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato non è richiesta la stipula di un nuovo contratto di soggiorno per lavoro se perdura il rapporto di lavoro con il datore che aveva stipulato l'iniziale contratto di soggiorno per lavoro.

Iscrizione alle liste di collocamento

Con la riforma del mercato del lavoro, l'iscrizione alle liste di collocamento non è più obbligatoria.

Pertanto occorre che vengano soppressi nel Regolamento tutti i riferimenti all'iscrizione al collocamento come requisito per l'accesso ai diritti o ai servizi, per il rilascio di documenti o per la validità di iscrizioni.

Iscrizione anagrafica e iscrizione al Ssn

L'art. 15, c. 2 e 3 del Regolamento (che ha modificato il Regolamento anagrafico Dpr 223/1989) disciplina l'obbligo di rinnovo, entro 60 giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno o della carta di soggiorno, della dichiarazione di dimora abituale nel comune di residenza e la cancellazione dalle liste della popolazione residente dello straniero nel caso di mancato rinnovo di tale dichiarazione.

E' opportuno modificare questa disposizione, rimuovendo l'obbligo in questione e stabilendo che si procede a cancellazione dalle liste solo in caso di comunicazione al Comune, da parte del Questore, di cessazione definitiva del permesso di soggiorno dello straniero, salva dimostrazione da parte dello stesso della pendenza di un ricorso contro il suddetto provvedimento.

Analoga modifica dovrebbe essere introdotta all'art. 42, c. 4 del Regolamento, in relazione all'obbligo di esibizione della documentazione comprovante la richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno ai fini del mantenimento dell'iscrizione al Servizio sanitario nazionale prevedendo che l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale cessa solo a seguito della comunicazione del Questore all'Asl della scadenza definitiva del permesso di soggiorno ovvero del provvedimento di espulsione, salva l'esibizione da parte dello straniero della documentazione attestante la pendenza di un ricorso contro i suddetti provvedimenti.

Diritto all'unità familiare

Il diritto all'unità familiare è un diritto fondamentale sancito dalla costituzione e da numerose pronunce della Corte costituzionale. Il ricongiungimento con il coniuge ed i figli è un elemento che responsabilizza maggiormente il cittadino straniero verso la comunità nella quale vive con i propri familiari, rafforza la tranquillità e favorisce l'integrazione. Occorre pertanto favorire i ricongiungimenti familiari e semplificare ed accelerare le procedure per il rilascio da parte delle Questure del nulla osta al ricongiungimento familiare ed i visti di ingresso da parte delle Rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero.

Occorre segnalare che il più grande ostacolo al ricongiungimento familiare sta nel nuovo obbligo di produrre, con la richiesta di nulla-osta presso lo Sportello unico per l'immigrazione presso la Prefettura - Utg, i documenti attestanti i rapporti di parentela, coniugio e minore età, autenticati dall'autorità consolare italiana all'estero.

A tal fine occorre prevedere che la legalizzazione di tale documentazione da parte dell'autorità italiana all'estero possa essere richiesta dagli interessati anche con l'invio per via postale dei documenti stranieri da legalizzare con allegata l'indicazione che la legalizzazione serve ai fini della presentazione di domanda di nulla-osta al ricongiungimento familiare e l'indicazione

dello Sportello unico al quale si presenterà la domanda di nulla-osta al ricongiungimento. La documentazione legalizzata dovrebbe essere trasmessa d'ufficio dall'autorità consolare al competente Sportello unico, che la trattiene ai fini del completamento della domanda di nulla-osta al ricongiungimento familiare, nonché al richiedente, entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta.

Per quanto riguarda la dimostrazione dell'alloggio, sarebbe utile introdurre un termine perentorio entro il quale gli uffici competenti rilasciano la certificazione di idoneità dell'alloggio (15 giorni dalla data di presentazione della richiesta). Scaduto tale termine, introdurre la possibilità che l'interessato possa sostituire tale certificazione con l'esibizione della certificazione catastale relativa all'alloggio ed il relativo titolo (contratto di proprietà, locazione, uso, abitazione, ecc.) alla base della disponibilità di un alloggio facente capo sia all'interessato che ad un suo familiare. Inoltre, tra i mezzi di prova del requisito del reddito minimo derivante da fonte lecite andrebbero considerate anche le borse di studio e le borse lavoro.

E' importante segnalare il problema dei ritardi nel rilascio dei visti per motivi familiari (ma anche dei visti di ingresso in Italia in generale) che deve essere affrontato con maggiori investimenti in tecnologia e personale. E' opportuno anche ricordare che il Regolamento prevede all'art. 5, c. 2 la pubblicità delle nuove norme presso le rappresentanze diplomatiche italiane.

Minori stranieri

Gli artt. 31 e 32 del Testo unico dispongono che i minori stranieri accompagnati da uno o da entrambi i genitori regolari siano iscritti nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno di uno o di entrambi i genitori fino al compimento del quattordicesimo anno di età e che al compimento del quattordicesimo anno di età, al minore è rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari o carta di soggiorno fino al compimento della maggiore età.

Al compimento della maggiore età (art. 32 Testo unico) la normativa si presta invece a diverse interpretazioni e alcune Questure costringono il giovane a scegliere o il permesso di soggiorno per motivi di studio o il permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Per tali motivi sarebbe opportuno precisare che al compimento della maggiore età, allo straniero titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari può essere rilasciato uno dei permessi di soggiorno previsti dalla normativa in vigore, oppure egli può mantenere il permesso di soggiorno per famiglia quando uno o di entrambi i genitori garantisce il reddito sufficiente per il suo mantenimento.

L'art. 25 della legge 189/2002 ha introdotto all'art. 32 del Testo unico tre nuovi commi riguardanti la possibilità di rilascio di un permesso di soggiorno al compimento della maggiore età ai minori stranieri non accompagnati.

Nel caso dei minori non accompagnati si riportano alcune delle indicazioni fornite dall'organizzazione Save the Children e altre organizzazioni :

Il diritto di esercitare attività lavorativa : per evitare incertezze interpretative, si propone che il Regolamento di attuazione stabilisca esplicitamente che ai minori stranieri titolari di permesso di soggiorno per minore età è consentito svolgere attività lavorativa nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana.

La conversione del permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni: è opportuno che il Regolamento di attuazione elimini ambiguità interpretative, adottando, in conformità a quanto sancito dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, l'interpretazione che risponde al principio del "superiore interesse del minore". A tal fine si propone che il Regolamento stabilisca che:

Ai minori destinatari di un provvedimento di affidamento ai sensi dell'art. 2 della legge 4 maggio 1983 n. 184 (disposto dal Tribunale per i minorenni o disposto dai servizi locali e reso

esecutivo dal Giudice Tutelare) che abbiano la disponibilità di un alloggio e frequentino corsi di studio, o svolgano attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, o siano in possesso di contratto di lavoro anche se non ancora iniziato, o dimostrino la sussistenza dei requisiti necessari per lo svolgimento di lavoro autonomo, o presentino documentate esigenze di cure sanitarie, può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura, al compimento della maggiore età, ai sensi dell'art. 32, c. 1 del Testo unico, anche ove non sia intervenuta una decisione del Comitato per i minori stranieri e a prescindere dalla sussistenza dei requisiti previsti ai commi 1-bis e ter dell'art. 32 del Testo unico.

Ai minori che soddisfano i requisiti stabiliti ai commi 1-bis e ter dell'art. 32 del Testo unico, può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio o di accesso al lavoro o di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, a prescindere dalla previa disposizione di un provvedimento di affidamento.

La partecipazione a un progetto di integrazione sociale e civile, ai fini del rilascio di un permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, ai sensi dell'art. 32, c. 1-bis e ter del Testo unico, può essere dimostrata mediante la certificazione, da parte di uno degli enti pubblici o privati di cui all'art. 32 c. 1-bis, che il minore abbia frequentato corsi di studio o corsi di formazione professionale, o abbia svolto attività finalizzate all'avviamento al lavoro quali borse di formazione lavoro, o abbia svolto attività lavorative.

La verifica delle condizioni di cui all'art. 32, c. 1-bis e ter del Testo unico, ai fini del rilascio di un permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, è effettuata dai servizi sociali o, in subordine, dalla Prefettura del luogo in cui il minore è domiciliato; i risultati di tale verifica sono comunicati alla Questura competente.

In casi particolari, ove lo richieda il superiore interesse del minore, il Questore può stabilire ai fini del rilascio di un permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, condizioni più favorevoli rispetto a quelle stabilite dall'art. 32, c. 1-bis e ter del Testo unico.

La detrazione dei permessi di soggiorno rilasciati al compimento della maggiore età, ai sensi dell'art. 32, c. 1-quater del Testo unico, è riferita alle quote di ingresso definite nei decreti di programmazione dei flussi emanati successivamente alla conversione stessa.

Familiari stranieri di cittadini italiani

La disciplina del ricongiungimento del familiare straniero con cittadino italiano non è ben definita, né lo è quella relativa al rilascio della carta di soggiorno a tale familiare.

E' opportuno riordinare e semplificare la materia, stabilendo che si prescinde da requisiti di reddito e alloggio ai fini del ricongiungimento dello straniero con familiare italiano, e che a ogni familiare straniero di cittadino italiano che abbia fatto ingresso per ricongiungimento familiare o che sia comunque autorizzato a soggiornare nel territorio dello Stato e' rilasciata una carta di soggiorno, senza riguardo a requisiti di reddito, alloggio e assenza di precedenti penali.

Cittadini stranieri di origine italiana

Un'altra questione riguarda i cittadini stranieri di origine italiana che hanno diritto al riconoscimento della cittadinanza *iuris sanguinis* e che arrivano in Italia, a causa dei noti problemi con i Consolati italiani all'estero, per chiedere tale riconoscimento in Italia. Tali stranieri, pur avendo diritto alla cittadinanza, arrivano con passaporto straniero, quindi sono soggetti alle norme che regolano l'ingresso e il soggiorno degli stranieri in Italia. I comuni sono competenti per ricevere le domande di riconoscimento solo nel caso di residenza in Italia. Sarebbe importante prevedere che, in base alla documentazione completa attestante l'ascendenza italiana, legalizzata dalle autorità consolari italiane all'estero, possa essere rilasciato un permesso di soggiorno "per acquisto della

cittadinanza", valido per la durata del procedimento di riconoscimento della cittadinanza e che consenta l'iscrizione anagrafica e lo svolgimento dell'attività lavorativa o di studio.

Approvato all'unanimità nella riunione del Comitato di Presidenza dell'ONC-CNEL il 17.02.2003.