



ASGI Sede legale, Via Gerdil, 7 – 10152 Torino (Italia)

Tel. fax. 011/4369158 – e-mail: segreteria@asgi.it

Relazione di accompagnamento alla proposta di parere sullo schema di decreto legislativo di RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio del permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

Premessa

In data 25 dicembre 2013 scadono i termini per il recepimento nel diritto interno della direttiva 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio del permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

La direttiva ha specificato una serie di settori in cui garantire la parità di trattamento tra il cittadino di uno Stato membro e i cittadini di Paesi terzi che non beneficiano ancora dello status di soggiornanti di lungo periodo.

Con la legge 6 agosto 2013, n. 96 (legge di delegazione europea 2013), il Parlamento italiano ha delegato il Governo a recepire nell'ordinamento interno una serie di normative europee, tra cui la direttiva 2011/98. Tale recepimento avverrà mediante decreto legislativo, per il quale dovrà essere raccolto il parere delle apposite commissioni parlamentari.

Allo stato risulta lo schema di decreto legislativo sottoposto a parere parlamentare e assegnato alle Commissioni parlamentari competenti ed in particolare alla Commissione Affari Costituzionali e alla Commissione Politiche europee che esprimeranno il loro parere entro il 13 gennaio prossimo.

Con il presente documento l'ASGI intende richiamare l'attenzione del Governo e del Parlamento su alcuni aspetti della normativa comunitaria particolarmente significativi per la realizzazione dei principi di parità di trattamento tra cittadini di Paesi terzi e cittadini nazionali.

Procedura di rilascio e contenuto del permesso unico

a) Secondo la relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo sottoposto a parere parlamentare, *“sotto il profilo procedurale, l'ordinamento è già in linea con la semplificazione procedurale richiesta”*. Tuttavia uno degli obiettivi perseguiti dalla direttiva è quello della semplificazione e in particolare quello di una *“procedura unica di domanda volta al rilascio di un titolo combinato che comprenda sia il permesso di soggiorno, sia i permessi di lavoro in un unico atto amministrativo”* (considerando n.3) e tale obiettivo appare frustrato dalla procedura attuale (artt. 35 e 36 DPR 394/99) che prevede prima la stipula del contratto di soggiorno e poi (spesso dopo molti mesi) il rilascio del permesso di soggiorno. Tale anomalia determina una *“zona grigia”* nella quale il lavoratore è regolarmente soggiornante e autorizzato al lavoro, ma non è formalmente titolare di un titolo di soggiorno, con gravissimo danno per la sua possibilità di accedere a quei diritti che pure gli dovrebbero essere garantiti dalla sua condizione di regolarità e dalla direttiva (accesso alle agenzie di intermediazione, diritto a cambiare lavoro ecc.). Occorre dunque porre rimedio a questa anomalia (che, a quanto risulta, è propria del solo sistema italiano) e che non soddisfa la prescrizione comunitaria di unificazione di permesso di soggiorno e permesso di lavoro in un unico atto (giacchè paradossalmente il permesso di lavoro, viene rilasciato, sottoforma di contratto, **prima** del permesso di soggiorno).

b) La medesima finalità indicata al considerando 13 è altresì frustrata dalla previsione (art. 36bis DPR 394/99) che obbliga alla stipula del contratto di soggiorno per l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro: il contratto di soggiorno, in quanto richiede un nuovo intervento dell'autorità pubblica, va infatti considerato come ulteriore autorizzazione pubblica al lavoro, ma tale autorizzazione, ai sensi della direttiva, deve invece considerarsi inglobata nel rilascio del permesso di soggiorno. A ciò si aggiunga che l'art. 36bis (introdotto dal DPR 334/2004) appare comunque superato dall'art. 17 del D.L. 9.2.2012, n. 5 (c.d. Decreto Semplificazioni, convertito in

L. 4.4.12, n. 35)¹ e dunque il recepimento della direttiva dovrebbe costituire anche occasione per sanare questo contrasto tra fonte legale e disciplina di attuazione.

c) Ai sensi dell'art. 9 lettera d) direttiva lo straniero *“ha diritto di essere informato dei diritti conferitegli dal permesso”* : l'attuale normativa nazionale non contiene alcuna previsione in questo senso, che va pertanto introdotta, quantomeno mediante il rilascio, in sede di consegna del permesso di soggiorno, di un testo in una lingua nota che informi compiutamente lo straniero dei diritti conferitigli dal permesso. Tale informazione potrebbe peraltro essere inserita al punto 2 dell'accordo di integrazione alla voce (obblighi dello Stato) che nel testo attuale è per la sua genericità, del tutto inidonea a costituire una informazione dei diritti derivati dal permesso.

d) Nel testo contenuto nello schema di decreto legislativo è previsto un rilevantissimo allungamento dei termini di procedura (da 20 a 60 giorni per il rilascio del permesso di soggiorno e da 40 a 60 giorni per il rilascio del nulla osta alla assunzione) e anche tale allungamento appare in contrasto con l'effetto utile perseguito dalla direttiva cioè la semplificazione e un alleggerimento degli oneri burocratici.

e) Ai sensi dell'art. 10 della direttiva, l'importo dei diritti richiesti per il rilascio del permesso unico lavoro deve essere proporzionato e basto sui servizi effettivamente prestati per il trattamento delle domande. Ne consegue la necessità di riformare l'attuale sistema delle tariffe e dei costi per il rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno che prevedono in parte il finanziamento di finalità estranee a quelle relative al servizio effettivamente prestato per il trattamento delle domande, quali quelle relative al Fondo rimpatri di cui all'art. 14 bis d.lgs. n. 286/98.

La clausola di parità di trattamento

L'affermazione contenuta nella relazione al predetto schema di decreto legislativo, secondo la quale la previsione della direttiva circa la parità di trattamento non richiederebbe norme di recepimento essendo l'ordinamento italiano già conforme, appare completamente errata in quanto la direttiva impone di intervenire quantomeno sui punti qui di seguito indicati.

¹ Il citato art 17 prevede che il modello di comunicazione del datore di lavoro UNILAV introdotto con circolare del Ministero del Lavoro n 4773 del 28.11.2011 e poi già dichiarato idoneo a sostituire la stipula del contratto di soggiorno dalla circolare Ministero Lavoro n. 8827 del 5.12.2011, ormai *«assolve, a tutti gli effetti di legge, anche agli obblighi di comunicazione della stipula del contratto di soggiorno per lavoro subordinato concluso direttamente tra le parti per l'assunzione di lavoratore in possesso di permesso di soggiorno, in corso di validità, che abiliti allo svolgimento di attività di lavoro subordinato di cui all'articolo 5-bis del testo unico ...»*.

Condizioni di lavoro (art. 12 lett a)

1)

L'espressione "condizioni di lavoro" comprende manifestamente anche le "condizioni di assunzione" posto che queste ultime si incorporano nel contratto individuale di lavoro e divengono appunto condizioni inerenti lo svolgimento del rapporto di lavoro.

Sotto tale profilo la condizione di parità è violata dal citato art. 36 bis DPR 394 che impone al datore di lavoro che intenda assumere uno straniero regolarmente soggiornante condizioni più gravose di quelle richieste per l'assunzione di un italiano (garanzia dell'alloggio, e delle spese per il rientro). Dunque il contratto di soggiorno per i regolarmente soggiornanti si pone in contrasto con la direttiva sia perché non risponde alle esigenze di semplificazione (come sopra detto) sia perché viola il principio di parità (peraltro affermato anche dall'art. 10 conv. OIL 143/75).

2)

Per i medesimi motivi appare coerente con il principio paritario anche la eliminazione delle residue limitazioni alla assunzione in determinati posti di lavoro. In particolare vanno modificati:

2a) l'art. 38 d.lgs. n. 165/2001 consentendo l'accesso al pubblico impiego agli stranieri titolari di qualsiasi permesso di soggiorno che consente l'esercizio ad attività lavorativa alle medesime condizioni previste per i cittadini UE e per i loro familiari e per i titolari di permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti;

2b) L'art. 10 c. 1 del "*Regolamento contenente disposizioni sullo stato giuridico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione*" di cui all'allegato A del suddetto R.D. 148/1931 recante "*Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro con quelle sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tranvie, e linee di navigazione interna in regime di concessione*". Le aziende di trasporto pubblico urbano e extraurbano ritengono che il requisito della cittadinanza debba essere applicato anche ai propri dipendenti per effetto delle leggi 3 novembre 1952, n. 628, e 22 settembre 1960, n.1054. Tale normativa dovrebbe ritenersi già implicitamente abrogata per contrasto con il citato art. 10 Convenzione OIL 143/75 e con l'art. 2 c. 3 del d.lgs. n. 286/98 (T.U. immigrazione) come in effetti riconosciuto da consolidata giurisprudenza (Tribunale di Milano, nell'ordinanza 20 luglio 2009, Tribunale di Torino, ordinanza 13 ottobre 2013, che (Rgl. n. 7026/2012 – 831/2013).² Tuttavia, tale requisito discriminatorio continua a trovare ancora quasi generalizzata applicazione

² Si veda al link: http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2922&l=it

da parte delle imprese del settore ³, onde il recepimento della direttiva deve costituire l'occasione per l'emanazione di una norma interpretativa che chiarisca definitivamente la questione.

Sicurezza sociale

Secondo la relazione al citato schema di recepimento i lavoratori stranieri che si trasferiscono in un paese terzo godono degli stessi diritti degli italiani e ciò, sembra di capire, esaurisce le esigenze di parificazione imposte dalla direttiva. L'affermazione è errata.

La direttiva 2011/98 prevede il diritto alla parità di trattamento per i lavoratori di paesi terzi nei settori della sicurezza sociale definiti dal Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

La nozione di 'sicurezza sociale' deve essere intesa nell'accezione comunitaria sulla base della lettura combinata degli artt. 3, comma 3, e 70 del Regolamento n. 883/2004, che include tra le prestazioni di 'sicurezza sociale' anche quelle "miste", ovvero aventi carattere assistenziale da un lato in quanto non sorrette da meccanismi contributivi e finanziate dalla fiscalità generale, ma che dall'altro costituiscono diritti soggettivi, in quanto criteri e condizioni per l'accesso sono regolati dalla normativa interna senza margini di discrezionalità lasciati alle Pubbliche Amministrazioni.

In particolare, vi debbono essere comprese quelle prestazioni elencate nell'allegato X (già allegato II-bis) al Regolamento 883/2004, introdotto con Regolamento (CE) n. 988/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 . ⁴

Ugualmente tra le prestazioni di sicurezza sociale ai sensi del Regolamento (CE) n. 884/2004 sono da annoverarsi le "prestazioni familiari" ovvero quelle "prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari" (art. 3 c. 1 lett. j) e art. 1 lett. z) Reg. CE n. 883/2004),

³ Si vedano le risultanze di un monitoraggio svolto dal Servizio antidiscriminazioni dell'ASGI al fine della stesura sull'argomento di un esposto alla Commissione europea, leggibile al link: http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2944&l=it

⁴ Per l'Italia tale elenco include:

- a) Pensioni sociali per persone sprovviste di reddito (legge n. 153 del 30 aprile 1969);
- b) pensioni, assegni e indennità per i mutilati e invalidi civili (leggi n. 118 del 30 marzo 1971, n. 18 dell'11 febbraio 1980 e n. 508 del 23 novembre 1988);
- c) pensioni e indennità per i sordomuti (leggi n. 381 del 26 maggio 1970 e n. 508 del 23 novembre 1988);
- d) pensioni e indennità per i ciechi civili (leggi n. 382 del 27 maggio 1970 e n. 508 del 23 novembre 1988);
- e) integrazione delle pensioni al trattamento minimo (leggi n. 218 del 4 aprile 1952, n. 638 dell'11 novembre 1983 e n. 407 del 29 dicembre 1990);
- f) integrazione dell'assegno di invalidità (legge n. 222 del 12 giugno 1984);
- g) assegno sociale (legge n. 335 dell'8 agosto 1995);
- h) maggiorazione sociale (articolo 1, commi 1 e 12 della legge n. 544 del 29 dicembre 1988 e successive modifiche).

inclusi gli assegni speciali di nascita o di adozione, in quanto l'Italia non ha menzionato alcuni di essi nell'apposito allegato I al Regolamento.

Ne consegue che l'adeguamento del diritto interno alla direttiva 2011/98 comporta la rimozione di alcune clausole di esclusione dei cittadini di Paesi terzi da talune prestazioni sociali previste da normative preesistenti ed in particolare richiede di :

- Abrogare l'art. 80 c. 19 L. 388/2000 (peraltro già dichiarato incostituzionale da numerose sentenze della Corte costituzionale con riferimento ai vari istituti assistenziali in materia di disabilità che sono stati man mano sottoposti alla Corte) che aveva introdotto il requisito della carta di soggiorno o permesso di soggiorno CE per lungosoggiornanti per l'accesso all'assegno sociale e alle provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali ⁵.

- Eliminare il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo nelle ulteriori disposizioni di legge che ancora lo prevedono e pertanto:

- a) art. 65 L. 448/98 e successive modifiche, che istituisce l'assegno INPS ai nuclei familiari con almeno tre figli minori (si tratta infatti di una 'prestazione familiare' ai sensi del Regolamento CE n. 883/2004 e rientra pertanto nel campo di applicazione della direttiva);

- b) art. 74 del d.lgs. n. 151/2001 in tema di assegno di maternità di base (si tratta anche in questo caso di una 'prestazione familiare' ai sensi del Regolamento n. 883 cit., non compresa nell'allegato I a detto regolamento).

- Analoga estensione deve essere compiuta rispetto ai benefici sociali della 'carta acquisti' di cui all'art. 81 d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008 (c. 32) ("carta acquisti" riservata agli anziani over 65 e bambini under 3) e della 'carta acquisti sperimentale' di cui all'art. 60 del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, poi convertito in legge n. 35/2012, ed integrato dalle disposizioni di cui al D. L. 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2013, n. 99 ("carta acquisti sperimentale" per i Comuni con più di 250 mila abitanti e per i Comuni delle Regioni del Mezzogiorno). Nello stesso senso occorre provvedere con riferimento all'art. 19 comma 18 legge n. 2/2009 ("carta bambini": rimborso delle spese per pannolini e latte artificiale).

- Nell'eliminare il requisito della carta di soggiorno l'Italia potrebbe eventualmente avvalersi della facoltà di deroga prevista dal comma 2 par. b) dell'art. 12 e pertanto limitare le erogazioni di dette prestazioni ai *"lavoratori di paesi terzi sono stati autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a sei mesi"*.

⁵ Tale norma peraltro è stata già oggetto di molteplici pronunce della Corte Costituzionale che ne hanno riconosciuto l'illegittimità costituzionale, con conseguente ripristino dell'efficacia della norma di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 286/98 (Corte Cost. nn. 40/2013, 329/2011, 187/2010, 285/2009, 11/2009, 306/2008, 324/2006).

- Abrogare l'art. 20 c. 10 d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, che ha introdotto un requisito di anzianità di residenza decennale in Italia ai fini dell'accesso all'assegno sociale a partire dal 1 gennaio 2009, con questo fondando una discriminazione 'indiretta' o 'dissimulata' a danno dei cittadini stranieri, in quanto tale criterio di anzianità di residenza appare più facile da soddisfare per i cittadini nazionali rispetto ai cittadini stranieri e non appare sorretto da una finalità obiettiva perseguita con criteri di proporzionalità.⁶

Accesso all'abitazione

L'art. 12 c. 1 lett. g) della direttiva 2011/98 prevede a favore dei lavoratori di Paesi terzi la parità di trattamento nell'accesso ai beni e servizi offerti al pubblico, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio. Anche con riferimento all'abitazione, la nozione di "parità di trattamento" per quanto riguarda l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio va certamente interpretata in modo da ricomprendere il diritto sostanziale.⁷

La norma già vigente in materia contenuta nel T.U. immigrazione, ovvero l'art. 40 c. 6 d.lgs. n. 286/98, sembra già soddisfare in misura soddisfacente le esigenze di un equilibrato bilanciamento tra principio di parità di trattamento da un lato e requisiti di sufficiente radicamento sociale dello straniero volti ad assicurare efficacia e razionalità amministrativa dell'intervento sociale nel settore abitativo dall'altro mediante la previsione del requisito del possesso del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti ovvero del permesso di soggiorno di durata almeno biennale, accompagnato in quest'ultimo caso dall'ulteriore requisito dell'esercizio dell'attività lavorativa, che rientrerebbe entro i poteri di 'deroga' consentiti dall'art. 12 c. 2 lettera d) sub. i) della direttiva 2011/98.

Non appare invece conforme al principio di parità di trattamento di cui alla direttiva 2011/98 e dovrebbe essere dunque soggetto ad abrogazione, l'art. 11 comma 13 della legge n. 133/2008, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 112/2008, modificativo dell'art. 11 della legge n. 431/98, che ha subordinato per i soli cittadini stranieri (extraUE) l'accesso al Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione al requisito del possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

⁶ Con riferimento ai cittadini di Paesi membri dell'UE e loro familiari, la norma di cui alla legge n. 133/2008 è già oggetto di una procedura preliminare di infrazione del diritto UE avviata dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica Italiana nell'ambito del programma europeo PILOT (PILOT n. 2384/11/JUST).

⁷ Per l'interpretazione dell'analoga clausola di parità di trattamento nella direttiva 109/2003 sui lungosoggiornanti, si veda lettera della Commissione europea alle autorità italiane di messa in mora ex art. 258 TFUE dd. 7 aprile 2008 in relazione alle disposizioni del Comune di Verona e della Regione F.V.G. in materia rispettivamente di formazione delle graduatorie per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e di accesso a strumenti di welfare sul diritto sociale all'abitazione, leggibile al link: http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=1600&l=it

Accesso ai servizi

Benchè non sussistano nel diritto nazionale limitazioni espresse per quanto riguarda l'accesso ai servizi, cionondimeno una relevantissima limitazione per il cittadino straniero deriva dalla richiesta, ai fini dell'accesso a qualsiasi servizio, di certificazione della condizione reddituale e patrimoniale del richiedente.

L'art. 3, comma 2 DPR 445/00 prevede in proposito quanto segue:

“2. I cittadini di Stati non appartenenti all'Unione regolarmente soggiornanti in Italia, possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani. (R) ⁽¹⁾

3. Al di fuori dei casi previsti al comma 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione autorizzati a soggiornare nel territorio dello Stato possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 nei casi in cui la produzione delle stesse avvenga in applicazione di convenzioni internazionali fra l'Italia ed il Paese di provenienza del dichiarante. (R)

4. Al di fuori dei casi di cui ai commi 2 e 3 gli stati, le qualità personali e i fatti, sono documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesta la conformità all'originale, dopo aver ammonito l'interessato sulle conseguenze penali della produzione di atti o documenti non veritieri.”

L'art. 46 prevede che possa essere oggetto di autocertificazione la “o) situazione reddituale o economica anche ai fini della concessione dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali”.

Tale assetto normativo appare in contrasto con il principio di parità di trattamento in quanto pone in danno dello straniero una situazione di svantaggio rispetto al cittadino italiano del tutto ingiustificata (la limitazione di cui al comma 2 si applica al solo cittadino straniero laddove anche per il cittadino italiano sussiste la medesima impossibilità di accertamento e attestazione da parte di un soggetto pubblico italiano) e che in numerosi casi preclude allo straniero la possibilità di accedere a un servizio o a una prestazione per l'impossibilità di ottenerle attestazioni richieste dal citato comma 4. Si ritiene pertanto che, al fine di non incorrere in violazioni del principio di parità, i sopra trascritti commi 2, 3, 4 siano abrogati.

Torino, 21 dicembre 2013