

(Sergio Briguglio 19/7/2009)

NORMATIVA SUGLI STRANIERI: RISCHI DI COMPRESSIONE DI DIRITTI FONDAMENTALI E DI DIRITTI IN CAMPO ECONOMICO E SOCIALE

(Contributo in vista dell'esame dell'Italia nell'ambito del procedimento di Revisione Periodica Universale del Consiglio dei Diritti Umani)

I. Il quadro all'inizio della presente legislatura

1. Ostacoli all'accesso legale al mercato del lavoro

La normativa attuale impone, per l'ingresso legale in Italia per motivi di lavoro, la dimostrazione di una preventiva promessa di assunzione da parte di un datore di lavoro (art. 22 D. LGS. 286/1998). L'impossibilita' di dar luogo a forme legali di incontro diretto tra domanda e offerta di lavoro costringe, nei fatti, i lavoratori stranieri che aspirino a migrare in Italia ad avvalersi di un periodo di soggiorno illegale che consenta loro di porre le basi per la costituzione di un rapporto di lavoro, altrimenti irrealizzabile. Questa situazione alimenta da anni il bacino di immigrazione illegale, che viene periodicamente svuotato da provvedimenti di sanatoria. Si tratta di un fenomeno tutt'altro che marginale: nel periodo 1988-2002 i permessi di soggiorno per lavoro (non stagionale) rilasciati in seguito a un ingresso formalmente successivo alla promessa di assunzione sono stati circa 285.000 (in media, circa 19.000 per anno); quelli rilasciati in seguito a provvedimenti di sanatoria, circa 1.360.000 (in media, circa 90.000 per anno). Tra i primi, per altro, rientrano quelli rilasciati a lavoratori stranieri per i quali la domanda di autorizzazione all'ingresso era stata presentata, dal datore di lavoro, mentre essi si trovavano di fatto gia' impiegati in nero in Italia; e' noto a tutti come questa porzione sia assai vicina alla totalita' dei permessi rilasciati nell'ambito delle cosiddette "quote di ingresso". La condizione di illegalita' forzata e' quindi un elemento strutturale dell'immigrazione per lavoro in Italia, con le conseguenze facilmente immaginabili in termini di compressione dei diritti dei migranti.

2. Parita' solo nominale con i lavoratori nazionali

I requisiti previsti per il rinnovo del permesso di soggiorno del lavoratore subordinato straniero (e, in base all'art. 30, co. 3 D. LGS. 286/1998, dei suoi familiari) sono molto rigidi. In particolare, e' necessaria, ai fini del rinnovo, l'esistenza di un contratto di lavoro (art. 5, co. 5 D. LGS. 286/1998). Una certa elasticita' e' prevista in caso di perdita del posto di lavoro per licenziamento o dimissioni: in questo caso, ove il permesso di soggiorno vada a scadenza prima che siano trascorsi sei mesi dalla perdita del posto, il lavoratore ottiene un limitato rinnovo mirato a consentirgli un periodo di ricerca di nuova occupazione di durata complessiva non inferiore, appunto, a sei mesi (art. 22, co. 11 D. LGS. 286/1998). Salva questa modesta forma di tutela, quindi, la perdita dell'occupazione puo' facilmente tradursi per il lavoratore straniero (e, conseguentemente, per i suoi familiari) nella perdita della facolta' di soggiornare in Italia.

La condizione e' ulteriormente aggravata per i lavoratori che abbiano stipulato un contratto a termine (invece che a tempo indeterminato). La legge italiana non consente per questo tipo di contratti licenziamenti o dimissioni, se non in casi eccezionali (art. 2119 c.c.). Non si applicano quindi le disposizioni di cui all'art. 22, co. 11 D. LGS. 286/1998. Inoltre, la necessita' di presentare la domanda di rinnovo almeno sessanta giorni prima della scadenza del permesso preclude la possibilita' che a sostegno della richiesta sia esibito un nuovo contratto a tempo determinato con lo stesso datore di lavoro (vietato dall'art. 5 D. Lgs. 368/2001). Stante allora la difficolta' di reperire, a rapporto di lavoro in corso, una possibilita' di impiego con un diverso datore di lavoro, l'unica possibilita' per il lavoratore e' quella di ottenere la trasformazione del rapporto di lavoro a termine in rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Si vede allora come, a dispetto del principio di parita' di diritti tra lavoratore straniero legalmente soggiornante e lavoratore italiano, sancito dalla Convenzione OIL n. 143/1975 e dall'art. 2, co. 3 D. LGS. 286/1998, la rigidita' delle disposizioni sul rinnovo del permesso di soggiorno finisce con l'incatenare il lavoratore al proprio posto di lavoro. La libera scelta dell'occupazione, sancita per il cittadino dall'art. 4 Cost., e' gravemente sacrificata per il lavoratore immigrato, che perde cosi' anche gran parte della propria forza contrattuale nei confronti del datore di lavoro.

Le modifiche apportate al D. LGS. 286/1998 dalla L. 189/2002 (Legge Bossi-Fini) hanno poi appesantito la posizione del datore di lavoro che intenda stipulare un contratto di lavoro con un lavoratore straniero: e' previsto che il datore debba garantire il reperimento di un alloggio, per il lavoratore, che soddisfi i requisiti previsti dalle leggi regionali sull'edilizia residenziale pubblica, e che debba coprire le eventuali spese di rimpatrio per lo stesso lavoratore. Se questi requisiti aggiuntivi non contrastano con il principio di parita' in sede di ammissione del lavoratore in Italia (non si tratta ancora di un lavoratore legalmente soggiornante), essi configurano una discriminazione inaccettabile se applicati ai contratti di lavoro che lo straniero stipuli successivamente al suo ingresso. Costituiscono infatti un deterrente per il datore di lavoro, e, di conseguenza, un fattore di esclusione del lavoratore straniero che sia rimasto privo di occupazione dalla possibilita' di rientro nel mercato del lavoro. Tale applicazione estensiva non e', di per se', stabilita dalla L. 189/2002, ma e' prevista dall'art. 36-bis DPR 394/1999.

Questa forma di discriminazione rende paradossalmente improponibile, nei fatti, l'accesso del lavoratore straniero alle forme flessibili di contratto di lavoro introdotte o potenziate dalla L. 30/2003 e dal D. Lgs. 276/2003 (soprattutto la somministrazione di lavoro a tempo determinato), mirate ad alleggerire gli oneri per il datore di lavoro e a diminuire cosi' lo squilibrio esistente, nel mercato del lavoro, tra la condizione degli *insiders* e quella degli *outsiders*.

3. Ostacoli allo svolgimento di una professione

A dispetto del principio di parita' tra lavoratore straniero legalmente soggiornante e lavoratore italiano (Convenzione OIL n. 143/1975 e art. 2, co. 3 D. LGS. 286/1998), lo svolgimento di una professione da parte del lavoratore straniero legalmente

soggiornante e in possesso dei titoli abilitanti richiesti per quella professione e' consentito dalla legge solo entro i limiti numerici fissati annualmente dal Governo in relazione agli ingressi di nuovi immigrati in Italia per motivi di lavoro autonomo (art. 37, co. 3 D. LGS. 286/1998). Tali limiti – comprensivi di tutte le attivita' autonome – sono stati, in questi anni, estremamente bassi (circa tremila per anno), e senza che fosse stabilito esplicitamente un criterio di precedenza per i lavoratori gia' legalmente soggiornanti in Italia.

4. Limitazioni alla fruibilita' delle misure di assistenza sociale: il caso della sopravvenuta invalidita'

L'art. 41, co. 1 D. LGS. 286/1998 sancisce formalmente la parita' di diritti, ai fini del godimento delle misure di assistenza sociale, tra cittadino italiano e straniero legalmente soggiornante con un permesso di durata non inferiore a un anno. L'art. 80, co. 19 L. 388/2000 (legge finanziaria per il 2001) ha pero' limitato drasticamente la portata di questa disposizione, stabilendo, per la maggior parte delle provvidenze economiche previste dalla legislazione in materia di assistenza sociale, che la parita' riguarda i soli titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Questa limitazione ha creato, in particolare, un grave circolo vizioso ai danni del lavoratore straniero per il quale sopravvenga, mentre e' ancora titolare di un semplice permesso di soggiorno per lavoro, una condizione di invalidita' civile (ad esempio, in seguito a un incidente stradale). Tale condizione, precludendogli la prosecuzione dell'attivita' lavorativa, gli rende impossibile il rinnovo del permesso di soggiorno (art. 5, co. 5 D. LGS. 286/1998). La mancanza di un reddito per se' e per i propri familiari, poi, anche nell'ipotesi in cui il lavoratore abbia gia' maturato i sei anni di soggiorno legale in Italia, gli impedirebbe di ottenere permesso CE per soggiornanti di lungo periodo (art. 9, co. 1 T. U.). Recentemente, pero', la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimita' costituzionale dell'art. 80, co. 19 L. 388/2000 e dell'art. 9, co. 1 D. LGS. 286/1998 nella parte in cui escludono gli stranieri privi dei requisiti di reddito previsti per il permesso CE per soggiornanti di lungo periodo dal godimento dell'indennita' di accompagnamento (Sent. 306/2008) o della pensione di inabilita' (Sent. 11/2009).

5. Impossibilita' di accesso a mezzi leciti di sostentamento

In diversi casi e' previsto dalla legge che lo straniero possa soggiornare legalmente in Italia per motivi legati alla tutela di diritti costituzionalmente garantiti o al rispetto di obblighi internazionali. Rientrano in quest'ambito il soggiorno per l'esercizio del diritto di difesa (art. 17 D. LGS. 286/1998), quello che consegue alle situazioni di inespellibilita' della donna incinta o che abbia partorito recentemente (art. 19, co. 2 D. LGS. 286/1998). Per questi casi e' escluso (non essendo stabilito esplicitamente) che lo straniero ammesso al soggiorno legale possa svolgere attivita' lavorativa, senza pero' che siano tassativamente previste misure atte a garantire che gli siano assicurati adeguati mezzi di sostentamento.

6. Compressione dei diritti del minore straniero figlio di genitori illegalmente soggiornanti

Il diritto ad accedere ai corsi di studio e' positivamente garantito al minore straniero, a prescindere dalla regolarita' del suo soggiorno, dall'art. 45 DPR 394/1999. La posizione del minore straniero iscritto ad un corso di studi e' pero', ove egli sia figlio di genitori illegalmente soggiornanti, assolutamente precaria: benché sia vietata l'espulsione dei minori, salvo che per gravi motivi di ordine pubblico o sicurezza dello Stato, e' stabilito, ovviamente, il diritto del minore di seguire il genitore o l'affidatario espulsi (art. 19, co. 2). Una forma di tutela e' offerta dalla disposizione di cui all'art. 31, co. 3 D. LGS. 286/1998, in base alla quale il Tribunale per i minorenni puo' autorizzare, in deroga alle altre disposizioni di legge, il soggiorno dello straniero quando questo si renda necessario per tutelare lo sviluppo psico-fisico del minore soggiornante in Italia. In questi anni, tuttavia, l'orientamento dei Tribunali e' stato molto disomogeneo, con incerta rilevanza della condizione di iscrizione del minore stesso ad un corso di studi ai fini dell'accoglimento dell'istanza relativa al soggiorno del genitore. Paradossalmente, quindi, e a causa della accresciuta visibilita', l'essere iscritto a scuola puo' tradursi, per il minore, in un maggior rischio di allontanamento dal territorio dello Stato. Per di piu', il diritto all'iscrizione alla scuola di ogni ordine e grado a prescindere dal possesso del permesso di soggiorno viene meno al compimento della maggiore eta' e quindi, tipicamente, prima che il giovane abbia potuto completare il corso di istruzione secondaria col conseguimento del titolo.

Similmente, e piu' in generale, la mancanza di una previsione automatica di protezione del minore dall'allontanamento dal territorio dello Stato in seguito all'espulsione del genitore o dell'affidatario fa si' che perfino un minore nato e vissuto per un numero rilevante di anni in Italia possa veder troncati improvvisamente tutti i propri legami sociali. La cosa assume un carattere particolarmente grave quando si tratti di minori figli di genitori che abbiano scontato una pena detentiva di notevole durata in Italia: l'espulsione che nella maggior parte dei casi accompagna la remissione in liberta' del genitore (art. 15, co. 1 e 1-bis e art. 16, co. 5 D. LGS. 286/1998) aggiunge un trauma grave alla condizione, gia' fortemente provata, del minore.

8. Instabilita' del soggiorno per lo studente universitario

La normativa prevede che il permesso di soggiorno per motivi di studio non possa essere rinnovato oltre il terzo anno fuori corso (art. 46, co. 4 DPR 394/1999). Questo limite (tassativo) tiene in scarsissimo conto i valori medi di durata effettiva del corso di studi per la popolazione universitaria italiana, e in nessun conto lo svantaggio, riguardo al mantenimento dei ritmi di studio, patito dallo studente straniero (scarsa conoscenza iniziale della lingua italiana, difficolta' di ambientamento, necessita' di provvedere al proprio sostentamento con lo svolgimento di attivita' lavorativa part-time, etc.).

II. La riforma varata nel corso della presente Legislatura

1. Reati e soggiorno

E' disposta l'espulsione con accompagnamento immediato quale misura di sicurezza per lo straniero condannato ad una pena superiore a due anni di reclusione (L. 125/2008). In precedenza, l'espulsione quale misura di sicurezza era prevista a seguito di condanne (assai piu' gravi) superiori a dieci anni di reclusione, oltre che per reati non colposi di cui agli artt. 380 e 381 c.p.c. (reati per i quali e' obbligatorio o, rispettivamente, facoltativo l'arresto in flagranza). Il rischio di compressione di diritti sorge in presenza di familiari dello straniero soggiornanti in Italia, della cui presenza non si tiene conto in sede di adozione del provvedimento di espulsione. Inoltre, questo tipo di espulsione puo' colpire anche il familiare straniero di cittadino dell'Unione europea che eserciti il proprio diritto di soggiorno in Italia, in violazione delle disposizioni della Direttiva 2004/38/CE.

2. Reati tipici: sfruttamento di minori

E' condannato alla reclusione fino a 3 anni chi si avvale per mendicare di una persona di eta' inferiore a 14 anni e chi, avendola in custodia o sottoposta alla sua autorita', permette che mendichi o che un terzo se ne avvalga per mendicare (Legge 15/7/2009, recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", in attesa di pubblicazione). In precedenza, la pena per tale reato era quella dell'arresto da tre mesi a un anno e, nel caso in cui il colpevole sia il genitore o il tutore del minore, la sospensione dall'esercizio della potesta' genitoriale o dall'ufficio di tutore. Il rischio e' che vengano sanzionati comportamenti, diffusi soprattutto all'interno di certe minoranze, che non comportano un effettivo sfruttamento dei minori, benché siano, in un'ottica di lungo periodo, certamente da modificare.

3. Controllo del territorio

E' possibile per i sindaci avvalersi, previa intesa con il prefetto, della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati (con precedenza per quelle costituite da personale in congedo di Corpi dello Stato) per la segnalazione alla polizia locale o di Stato eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana o situazioni di disagio sociale; le associazioni sono iscritte in apposito elenco, previa verifica da parte del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica del possesso dei requisiti stabiliti con decreto del Ministro dell'interno (Legge 15/7/2009). Data la struttura di tali associazioni, e' da aspettarsi che le situazioni di disagio sociale verranno trattate alla stregua di problemi di ordine pubblico: situazioni - cioe' - che richiedono interventi repressivi piuttosto che di soccorso. Il problema sorge soprattutto riguardo alla posizione dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari, per i quali la sopravvenuta mancanza di requisiti per il soggiorno potrebbe diventare motivo automatico di allontanamento, in violazione dell'art. 14, co. 3 Direttiva 2004/38/CE (si veda anche il considerando n. 16 della stessa direttiva).

4. Immigrazione illegale: repressione

Il soggiorno illegale dello straniero e' considerato circostanza aggravante comune (L. 125/2008). A parita' di ogni altra condizione, quindi, lo straniero che si sia reso responsabile di un delitto e' sanzionato in modo piu' grave del cittadino nazionale che

abbia commesso lo stesso delitto. Si noti che la condizione di soggiorno illegale puo' essere anche sopravvenuta a seguito di circostanze largamente indipendenti dalla volonta' dello straniero (es.: perdita del lavoro e/o dell'alloggio).

Ingresso e/o soggiorno illegali acquistano rilevanza penale: sono sanzionati con ammenda da 5.000 a 10.000 euro. Non si procede in caso di allontanamento gia' eseguito. Il giudice di pace, se l'accompagnamento e' immediatamente eseguibile, puo' sostituire la pena dell'ammenda con quella dell'espulsione con divieto di reingresso per un periodo di durata non inferiore a cinque anni (Legge 15/7/2009). In precedenza, ingresso e soggiorno illegali avevano natura di mera violazione amministrativa, sanzionata con respingimento o, rispettivamente, espulsione. Erano gia' considerati reati, invece, il reingresso non autorizzato (reclusione da uno a quattro anni) e il mancato ottemperamento all'ordine di allontanamento impartito dal questore quando sia impossibile il trattenimento in Centro di identificazione ed espulsione (CIE): reclusione da uno a quattro anni o, nei casi di espulsione adottata con intimazione, arresto da sei mesi a un anno. L'introduzione del reato, combinata con art. 331 c.p.p., obbliga gli incaricati di pubblico servizio e i pubblici ufficiali che vengano a conoscenza della condizione di presenza illegale di uno straniero a denunciarlo. Il rischio e' che il rischio/certezza di essere denunciato induca lo straniero a non ricorrere a servizi essenziali (di per se' garantiti alla persona, a prescindere dalla condizione di soggiorno) per se' o per i familiari, inclusi i figli minori (a dispetto del fatto che la condizione di soggiorno di questi sia da considerarsi sempre legale, in base ad art. 19, co. 2 D. Lgs. 286/1998 e art. 28, co. 1 DPR 394/1999).

5. Impossibilita' di celebrare il matrimonio in Italia per lo straniero illegalmente soggiornante

Ai fini della celebrazione del matrimonio lo straniero (incluso il comunitario) deve presentare anche un documento attestante la regolarita' del soggiorno in Italia (Legge 15/7/2009). Risulta evidentemente violato il diritto del cittadino italiano di sposarsi nel proprio paese, quando la persona prescelta sia straniera illegalmente soggiornante. Risultano altresì violate, in modo indiretto ma grave, le norme relative al diritto di soggiorno del familiare straniero del cittadino dell'Unione europea che eserciti il diritto alla libera circolazione, interpretate alla luce di Ordinanza CGE C-155/07 e Sentenza CGE C-127-08. Tali pronunce della Corte di Giustizia hanno stabilito che ai fini del diritto di ingresso e di soggiorno del familiare si prescinde dalle modalita' di ingresso, dal fatto che egli abbia previamente soggiornato legalmente in altro Stato membro prima del suo arrivo nello Stato membro ospitante, che sia giunto in tale Stato indipendentemente dal cittadino dell'Unione, che abbia acquisito la qualita' di familiare o abbia intrapreso con tale cittadino una comunione di vita soltanto dopo il suo ingresso in detto Stato. Le disposizioni in esame, impedendo in radice la costituzione del legame coniugale tra il cittadino dell'Unione e lo straniero illegalmente soggiornante, impediscono al nubendo straniero di fruire del diritto di soggiorno e lo espongono al rischio di espulsione, con cio' comprimendo in modo evidente il diritto di libera circolazione del cittadino dell'Unione. In modo analogo, risulta potenzialmente vanificata la tutela del diritto all'unita' familiare del titolare di protezione internazionale. Mentre, infatti, art. 23, co. 1 Direttiva 2004/83/CE obbliga gli Stati membri a considerare prevalente tale diritto nei casi in cui il coniuge

straniero del titolare di protezione sia illegalmente soggiornante nel loro territorio (obbligo recepito dall'ordinamento italiano), il divieto di celebrazione di matrimonio in Italia con straniero illegalmente soggiornante impedisce, ancora una volta, la costituzione del legame protetto e, quindi, rende inapplicabile le disposizioni a tutela del diritto. Si noti, in particolare, come il titolare di protezione internazionale che intendesse sposare un connazionale illegalmente soggiornante in Italia, non potrebbe neanche optare per la celebrazione del matrimonio in patria, dal momento che incorrerebbe nella persecuzione da cui lo Stato italiano stesso lo sta proteggendo!

6. Obbligo di dimostrazione della regolarita' del soggiorno per atti di stato civile

E' introdotto l'obbligo di dimostrazione della regolarita' del soggiorno ai fini del perfezionamento, da parte dello straniero, degli atti di stato civile; in particolare, il riconoscimento del figlio naturale (Legge 15/7/2009). Benché sia prevista da art. 28, co. 1 DPR 394/1999 la possibilita', per la donna incinta o che abbia partorito da non piu' di sei mesi, di ottenere un permesso di soggiorno temporaneo, il rilascio del permesso e' condizionato al possesso di un passaporto valido (art. 9 DPR 394/1999). Resta quindi preclusa la possibilita' di riconoscimento del figlio naturale da parte della madre illegalmente soggiornante che sia anche priva di pasaporto. E' altresì preclusa la possibilita' di riconoscimento del figlio da parte del padre naturale illegalmente soggiornante. Mentre, infatti, Sent. Corte Cost. 376/2000 ha esteso la condizione di inespellibilita' (e quindi, verosimilmente, la possibilita' di temporanea regolarizzazione) al marito convivente della donna, Ord. Corte Cost. 192/2006 ha escluso che tale beneficio debba applicarsi anche al padre naturale. Si rischia, in tutti questi casi, che il neonato venga dichiarato adottabile. Si pensi, in particolare, alle conseguenze dell'impossibilita' di riconoscimento da parte del padre naturale irregolarmente soggiornante in caso di morte di parto della madre.

7. Obbligo di dimostrazione della regolarita' del soggiorno per l'accesso ai servizi

L'esibizione del titolo di soggiorno e' necessaria anche per l'accesso a pubblici servizi, salvo il caso di prestazioni sanitarie per stranieri non iscritti al SSN e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie (Legge 15/7/2009). Si rischia di veder precluso l'accesso dello straniero illegalmente soggiornante a servizi pubblici fondamentali, quali quelli nel settore dei trasporti. L'incaricato di pubblico servizio o il pubblico ufficiale preposti al controllo, poi, si troveranno obbligati a sporgere denuncia nei confronti di qualunque straniero del quale sia stata rilevata la condizione di soggiorno illegale (che assume rilevanza penale). Tutto questo concorrerà ad escludere lo straniero illegalmente soggiornante (anche quello in situazione di illegalita' sopravvenuta) dal circuito dei servizi fondamentali.

8. Terra bruciata intorno allo straniero illegalmente soggiornante

E' condannato alla reclusione da sei mesi e tre anni (e confisca dell'immobile, salvo che appartenga ad estraneo al reato) chi, al fine di trarne un ingiusto profitto, ospita a titolo oneroso lo straniero irregolarmente soggiornante o gli ceda un alloggio, anche in locazione (L. 125/2008); rileva la mancanza di titolo di soggiorno al momento della

stipula o del rinnovo del contratto di locazione (Legge 15/7/2009). Alla stessa pena detentiva e a una multa di 5000 euro e' condannato poi il datore di lavoro che occupi alle proprie dipendenze lo straniero non autorizzato a svolgere attivita' lavorativa (L. 125/2008). E' infine necessaria l'acquisizione del permesso di soggiorno dell'utente da parte del gestore di money transfer; in mancanza, obbligatoria la segnalazione entro dodici ore al commissariato di Pubblica Sicurezza, con trasmissione dei dati identificativi del richiedente (Legge 15/7/2009). Queste disposizioni, che in parte (locazione e lavoro nero) si limitano ad aggravare un quadro di sanzioni gia' in vigore, sarebbero accettabili se il soggiorno illegale fosse frutto di una scelta deviante dello straniero. Lo sono molto meno in una situazione, quale quella italiana, in cui l'accesso alla condizione di soggiorno legale finisce per essere di fatto condizionato all'attraversamento di una fase, anche lunga, di soggiorno illegale (vedi paragrafo I.1 sopra). Finiscono infatti per funzionare da deterrente anche nei confronti di comportamenti fisiologici, relegati nell'ambito dell'illegalita' da un quadro legislativo irragionevole.

9. Accesso al welfare

L'assegno sociale e' corrisposto a coloro che sono in possesso dei requisiti previsti, solo a condizione di soggiorno legale continuativo in Italia di durata non inferiore a 10 anni (L. 133/2008). Benché non vi sia rischio di discriminazione diretta (il requisito aggiuntivo si applica anche ai cittadini nazionali), vi e' un evidente rischio di discriminazione indiretta ai danni di categorie che dovrebbero, invece, godere di parita' di trattamento con il cittadino (rifugiati, destinatari di protezione sussidiaria, titolari di permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, cittadini di Tunisia, Marocco, Algeria e Turchia legalmente residenti o legalmente impiegati in Italia o loro familiari conviventi).

Nel settore delle agevolazioni alla locazione, i requisiti minimi necessari perche' il conduttore benefici dei contributi integrativi devono prevedere per gli immigrati la residenza di durata non inferiore a 10 anni in Italia o a 5 anni nella regione (L. 133/2008). In questo caso si ha una evidente discriminazione diretta, che appare, ancora, illegittima nel caso in cui lo straniero sia rifugiato, destinatario di protezione sussidiaria, titolare di permesso CE per soggiornanti di lungo periodo o cittadino di Tunisia, Marocco, Algeria e Turchia legalmente residente o legalmente impiegato in Italia.

Le disposizioni di cui al D. Lgs. 286/1998 (in particolare, quelle relative all'assistenza sanitaria per irregolari) non si applicano ai cittadini dell'Unione europea, salvo quanto previsto dall'ordinamento comunitario (L. 133/2008). In precedenza: le disposizioni di cui al D. Lgs. 286/1998 non si applicavano ai cittadini comunitari se non in quanto piu' favorevoli. La modifica adottata rende possibile una discriminazione *in pejus* del cittadino dell'Unione europea rispetto al cittadino straniero.

10. Ricongiungimento

I genitori a carico sono ammessi per ricongiungimento solo se non hanno altri figli nel paese d'origine o di provenienza ovvero se sono di eta' superiore a sessantacinque

anni e gli altri figli sono impossibilitati a mantenerli per gravi motivi di salute (D. Lgs. 160/2008). In precedenza, la condizione era che essi non disponessero di adeguato sostegno in patria. Non si tiene conto di situazioni quali quella del genitore a carico che nel paese d'origine o di provenienza abbia solo figli minori, impossibilitati a dargli sostegno economico.

In mancanza di documentazione certa rilasciata dalle autorità straniere competenti dei legami di parentela, le rappresentanze diplomatiche o consolari rilasciano, ai fini del ricongiungimento, certificati basati sull'esame del DNA effettuato a spese degli interessati (D. Lgs. 160/2008). In precedenza: la cosa era già consentita da art. 2, co. 2 bis DPR 394/1999, che prevedeva, più in generale, il rilascio di certificazione basata sugli accertamenti ritenuti necessari. L'esame del DNA è assolutamente improprio quando il legame sia quello associato all'affidamento; ma può creare ovvi e gravi problemi di violazione della *privacy* anche in caso di figli legittimi.

È soppresso il regime di silenzio-assenso per il rilascio del nulla-osta al ricongiungimento, sostituito da un termine ordinario di 180 giorni per il rilascio del nulla-osta al ricongiungimento, non assistito da sanzioni in caso di ritardo da parte dell'amministrazione (Legge 15/7/2009). In precedenza, trascorsi 180 giorni dalla richiesta del nulla-osta, l'interessato poteva ottenere il visto di ingresso direttamente dalle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane, previa esibizione della copia degli atti contrassegnata dallo sportello unico per l'immigrazione, da cui risultasse la data di presentazione della domanda e della relativa documentazione. Il diritto all'unità familiare non è più protetto dall'inerzia dell'amministrazione nell'esame della richiesta di nulla-osta, con potenziale danno soprattutto per i minori.

Ai fini del ricongiungimento familiare, il cittadino straniero deve dimostrare, tra le altre cose, la disponibilità di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali (Legge 15/7/2009). Per lo straniero, quindi, a dispetto dell'art. 31 Cost., che prevede un obbligo di sostegno anche economico alla formazione della famiglia, i requisiti di idoneità igienico-sanitaria e abitativa fissati a tutela del benessere di questa, giocano paradossalmente il ruolo opposto di ostacoli al godimento del diritto fondamentale all'unità familiare.

11. Stabilità del soggiorno

Il rilascio del permesso di soggiorno è condizionato alla sottoscrizione da parte dello straniero di un *accordo di integrazione*. Il mancato raggiungimento, nel periodo di validità del permesso, degli obiettivi previsti dall'accordo comporta perdita di punti. La perdita integrale dei punti comporta espulsione, salvi i casi di titolare di permesso di soggiorno per asilo, richiesta di asilo, protezione sussidiaria, motivi umanitari, motivi familiari, permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'Unione europea e di straniero titolare di altro permesso di soggiorno che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare (Legge 15/7/2009); l'espulsione può colpire, ad esempio, il titolare di permesso per lavoro o per studio che non abbia dato luogo a ricongiungimento. I contenuti generali dell'accordo dovranno essere determinati con regolamento; è prevedibile, tuttavia, che lo straniero non avrà alcun modo per negoziarli. Per di più, la valutazione del

raggiungimento degli obiettivi sarà probabilmente lasciata all'amministrazione di Pubblica Sicurezza, che non sembra la più competente a giudicare il grado di integrazione dello straniero né gli ostacoli che possono averla impedita. Occorre vigilare sull'applicazione di questa disposizione.

È dovuto, da parte dello straniero, un contributo di ammontare compreso tra 80 a 200 euro (l'esatto ammontare sarà fissato con decreto ministeriale) per la richiesta di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno, salvi i casi di permesso per asilo, richiesta d'asilo, protezione sussidiaria, motivi umanitari (Legge 15/7/2009). Considerato che la durata del permesso di norma non eccede i due anni, si tratta di un ingiusto aggravio della condizione economica dello straniero, anche in considerazione del gigantesco ritardo con cui l'amministrazione evade le richieste di rilascio e rinnovo del permesso.

Il rilascio del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo è subordinato al superamento di un test di conoscenza dell'italiano (Legge 15/7/2009). Se non opportunamente delimitata, questa disposizione potrebbe impedire l'ottenimento del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo a persone affette da gravi minorazioni psichiche. La titolarità di tale permesso è però necessaria per il godimento di misure di assistenza sociale (vedi punto I.4 sopra). La Corte Costituzionale (Sent. 306/2008 e Sent. 11/2009) si è infatti limitata a censurare le disposizioni che impongono il possesso del requisito di reddito previsto per il rilascio di permesso CE per soggiornanti di lungo periodo ai fini del godimento dell'indennità di accompagnamento o della pensione di inabilità; sopravvive invece, salvo nuove pronunce della Corte Costituzionale, l'imposizione, allo stesso fine, del possesso degli altri requisiti previsti per il rilascio del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo (incluso, ora, il superamento del test di conoscenza della lingua).

12. Minori non accompagnati

La conversione del permesso ai diciotto anni per minori non accompagnati è condizionata al fatto che siano stati affidati ai sensi dell'art. 2 L. 184/1983 o sottoposti a tutela e al soddisfacimento dei requisiti di soggiorno pregresso di durata non inferiore a tre anni e di partecipazione a un progetto di inserimento di durata non inferiore a due anni (Legge 15/7/2009). In precedenza, l'orientamento giurisprudenziale nettamente prevalente considerava alternativi (invece che concorrenti) i requisiti di affidamento o sottoposizione a tutela e quello della durata di soggiorno pregresso e partecipazione a un progetto di inserimento. Il rischio è che minori non accompagnati privi dei requisiti di durata si sottraggano, all'approssimarsi del compimento della maggiore età, al controllo dell'affidatario o del tutore. Altro rischio, speculare al precedente, è che risulti incentivata una migrazione di minori non accompagnati di età inferiore a quindici anni.