

# MIGRANTI




n  
e  
w  
s



all'interno - Dipar  
ssibilità di amme  
a violazione dell'  
Tar e al Consigli  
in appello cautel  
contro una decis

**Bollettino informativo dell'Immigrazione** **Sommario:**

## **CGIL-INCA: Il Contenzioso svolto e la nuova Class Action**

Avv. Luca Santini

La CGIL, attraverso il patronato INCA entra in contatto ogni anno con decine di migliaia di immigrati che hanno necessità di assistenza e di tutela nei loro rapporti con la pubblica amministrazione, nelle pratiche di rinnovo o di rilascio del permesso di soggiorno, nelle procedure di regolarizzazione della posizione lavorativa, nelle richieste di ricongiungimento familiare. Grazie a questo scambio continuo e a questo elemento di conoscenza diretta dei problemi quotidiani della popolazione immigrata la CGIL e l'INCA hanno potuto proporre negli ultimi anni numerose azioni di tutela, sia nella forma di vertenze individuali sia mediante contrattazione con le Amministrazioni territoriali (questure, prefetture, eccetera).

In molti casi sono stati promossi dei contenziosi cosiddetti "pilota", ad esempio in tema di accesso alle prestazioni di assistenza sociale. Le forme più vistose di discriminazione ai danni dei non-cittadini sono state portare all'attenzione

Contenzioso e Class Action	1
Avv. Santini	
Sanatoria: commento alla circ. ministeriale	5
Le Sentenze del mese	8
Rapporto ISTAT 2011	9

dell'autorità giudiziaria e talvolta anche della Corte costituzionale. Dalla Consulta è stata ottenuta ad esempio la famosa sentenza 432/2005 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale lombarda che introduceva delle agevolazioni tariffarie in favore degli invalidi civili, escludendo però del tutto dal beneficio coloro che non fossero in possesso della cittadinanza italiana. Nello stesso filone giurisprudenziale si colloca la sentenza 4392/2009 del Tar-Lombardia che ha annullato una delibera della giunta regionale, con cui erano stati introdotti dei benefici economici a favore di famiglie numerose, ad esclusione però dei residenti stranieri. Ulteriori azioni di questo tipo sono in corso di svolgimento presso la sede giudiziaria di Roma (dove nel giudizio di primo grado è stato esteso il cosiddetto assegno "al terzo figlio" anche a un genitore di cittadinanza extracomunitaria, nonostante il diniego e l'opposizione dell'Amministrazione) e di Arezzo (dove è stata impugnata la costituzionalità della *social card* nella parte in cui è disposta la totale esclusione degli stranieri dal beneficio).

Nell'ambito di una procedura contenziosa avviata dall'INCA di Brescia è stata pronunciata la sentenza 306/2008 della Corte costituzionale (poi seguita da altre pronunce di analogo tenore) con cui è stata stabilita l'irragionevolezza del requisito della "carta di soggiorno" per l'accesso alle prestazioni di invalidità di natura assistenziale (indennità di accompagnamento, indennità di frequenza, pensione di inabilità, assegno di invalidità). In tal modo il possesso del semplice permesso di soggiorno dovrebbe consentire ormai il pieno accesso degli stranieri ai benefici descritti. Tuttavia il Patronato si trova ad essere impegnato con tutte le sue strutture anche locali per ottenere il rispetto del dettato della Consulta da parte dell'INPS, che a quanto consta continua a rifiutare con vari pretesti l'erogazione delle misure di invalidità agli immigrati che non siano titolari di un permesso di soggiorno di natura permanente.

In ultimo, su ricorso della CGIL, in tre sentenze (nn. 1239, 1240, 1242 del 2011) il Tar Lombardia ha stabilito tra l'altro che i Comuni non hanno poteri di ordinanza e neanche poteri regolamentari in materia di anagrafe ed in materia di immigrazione, non potendo quindi autonomamente regolare, anche per profili diversi da quelli anagrafici, la posizione degli stranieri. Ciò implica l'illegittimità anche di atti comunali che discriminino gli stranieri, per l'accesso ai servizi sociali o altre prestazioni pubbliche, introducendo requisiti non previsti da leggi statali.

L'INCA ha poi promosso ulteriori azioni di tutela in tema di ricongiungimento familiare (istituto modificato in senso restrittivo dal Governo nell'ottobre 2008), di conseguimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo, nonché per la declaratoria di incostituzionalità del reato di "immigrazione clandestina". Una speciale attenzione è stata poi prestata alla trasparenza nella gestione delle procedure di ingresso dei lavoratori extracomunitari, tanto che sia il decreto flussi per l'anno 2007 che quello per l'anno 2008 sono stati interessati da procedure giurisdizionali con l'intervento dell'INCA: per l'anno 2007, con sentenza non impugnata, è stata sanzionata la irregolarità della procedura informatica di acquisizione delle istanze relative al decreto-flussi; per il 2008, è stata rimossa, con pronuncia cautelare anche del Consiglio di Stato, la discriminazione nei riguardi dell'accesso ai flussi dei datori di lavoro stranieri.

L'attenzione alle concrete condizioni di vita degli immigrati ha indotto il patronato a presentare in questi giorni due azioni collettive contro il Ministero dell'Interno, per il ripristino della correttezza e dell'efficienza dei procedimenti amministrativi in tema di concessione della cittadinanza italiana e in tema di riconoscimento dello status di soggiornante di lungo periodo.

Per quanto riguarda la cittadinanza si intende intervenire sulla sistematica e gravissima violazione dei termini massimi per la conclusione dei procedimenti amministrativi. Benché la legge preveda che le procedure di naturalizzazione debbano concludersi entro due anni dalla presentazione della domanda (e benché questo termine sia eccezionalmente lungo e senza paragoni con nessun altro procedimento amministrativo), si verifica in concreto che gli istanti restino in attesa per tre, quattro e più anni senza alcun cenno di riscontro da parte dell'Amministrazione. Il disservizio appare ancora più grave alla luce delle recenti modifiche legislative che con il "pacchetto sicurezza" approvato nel luglio 2009 hanno imposto ai richiedenti la cittadinanza di pagare una tassa di 200,00 euro al momento della presentazione della domanda, senza però avere in cambio un "ritorno" in termini di maggiore efficienza della procedura o di potenziamento degli organici e dei mezzi messi a disposizione del Ministero dell'interno.

Per quanto attiene, invece, al problema dei lungo soggiornanti, oltre ai ritardi si sono riscontrate alcune prassi disomogenee nei vari contesti territoriali, soprattutto per quanto riguarda il rilascio del titolo di soggiorno permanente ai familiari, in violazione del diritto fondamentale all' "unità" della famiglia "nucleare" (genitori e figli) assicurato anche a livello europeo. La questione può essere riassunta in questi termini: il testo unico dell'immigrazione prevede che uno straniero residente in Italia da almeno cinque anni e che abbia ottenuto un certo grado di inserimento sociale (testimoniato dal possesso di redditi congrui, dalla disponibilità di un alloggio, nonché - a partire dalla fine del 2010 - dalla conoscenza della lingua italiana) possa ottenere il rilascio di un titolo di soggiorno a carattere permanente, che gli garantisce l'accesso a un ampio novero di diritti supplementari di solito preclusi ai titolari di permesso di soggiorno "semplice". Ebbene, benché la legge preveda che il richiedente principale possa chiedere il rilascio di tale titolo di soggiorno a tempo indeterminato "per sé e per i propri familiari", molte questure si ostinano a procrastinare la concessione del titolo fino a che ciascuno dei familiari non abbia autonomamente maturato il requisito della presenza ultra-quinquennale sul territorio italiano. Per tale via vengono introdotte delle differenziazioni di status tra i diversi membri della stessa famiglia nucleare. Per censurare queste prassi illegittime (lo si ribadisce, presenti soltanto in alcuni contesti territoriali) si è chiesto con l'azione di classe al Ministero dell'interno un intervento armonizzatore e chiarificatore.

Da un punto di vista procedurale le azioni di classe prendono avvio con un atto di diffida a cui il Ministero è tenuto a fornire risposta entro 90 giorni dal ricevimento. Sono legittimati ad agire sia i privati cittadini pregiudicati dal disservizio dell'Amministrazione che gli enti collettivi e le associazioni di tutela dei soggetti portatori dei medesimi interessi. Se l'Amministrazione non risponde nel termine di 90 giorni o se risponde in modo insoddisfacente o se comunque il



disservizio non viene eliminato, può essere promossa nel termine di un anno la vera e propria azione di classe in sede giurisdizionale innanzi al Tar-Lazio. Alla proposizione del ricorso viene data ampia pubblicità anche sul sito istituzionale delle Amministrazioni coinvolte, onde consentire ai soggetti versanti nella medesima situazione giuridica dei ricorrenti di intervenire a sostegno fino a venti giorni prima dell'udienza di discussione. All'esito del giudizio il Tar emette una sentenza che può accertare la violazione, l'omissione o l'inadempimento e contiene l'ordine di rimozione del disservizio. In seguito a ciò può essere promossa, ma in un separato giudizio, anche un'ulteriore azione per il risarcimento dei danni subiti.



## ***Sanatoria: lo straniero espulso che non ha ottemperato all'ordine del Questore non è più colpevole di un reato ostativo alla regolarizzazione.***

**Avv. Luca Santini**

L'art. 1<sup>ter</sup> L. 102/09 ha introdotto, come è noto, una procedura di emersione dei rapporti di lavoro domestico in condizioni di irregolarità, in corso di svolgimento almeno a far data dal 31 marzo 2009. A partire dal 1° settembre 2009 e fino al 30 settembre dello stesso anno le famiglie datrici di lavoro avevano la facoltà di denunciare il rapporto lavorativo, allo scopo di ottenerne la compiuta regolarizzazione; per l'estinzione delle infrazioni pregresse (di natura amministrativa, contributiva e - in caso di assunzione di lavoratore straniero - anche penale) il datore veniva invitato, a pena di improcedibilità della domanda, a pagare una somma forfetaria pari a euro 500,00.

La procedura in questione, alla luce dei fatti, si dimostrava capace di intercettare un bisogno reale delle famiglie, visto l'elevato numero di domande presentate, nonostante i rischi sempre almeno in parte connessi all'autodenuncia di una posizione di irregolarità da parte tanto del datore di lavoro, quanto del lavoratore extracomunitario.

L'effetto utile atteso dalla procedura di emersione è stato molto pregiudicato dall'emanazione della circolare prot. 1843 del 17.3.2010 diffusa dal Capo della Polizia, che ha dato indicazione alle Questure di esprimere parere negativo alla regolarizzazione, in presenza di una condanna ai danni del lavoratore straniero per il reato di cui all'art. 14, comma 5<sup>ter</sup> D.Lgs. 286/98; a fondamento della circolare indicata stava un'inaccettabile equiparazione tra stranieri effettivamente responsabili di reati lesivi della sicurezza pubblica, e stranieri formalmente condannati solo a causa di una condizione di permanenza irregolare sul territorio nazionale, che la procedura di emersione avrebbe appunto dovuto sanare.

L'INCA ha ritenuto sin dal primo momento questa circolare del Capo della Polizia decisamente incompatibile con l'affidamento suscitato nelle famiglie datrici di lavoro e nei lavoratori dall'approvazione di una procedura di emersione, per il cui accesso – giova ribadirlo – erano state versate dai diretti interessati somme ingenti. L'atteggiamento restrittivo tenuto dall'Amministrazione rischiava di determinare un gran numero di rigetti delle procedure di emersione e la conseguente, facilmente prevedibile, predisposizione di numerosi ricorsi al Tar, con l'effetto di congestionare ulteriormente i ruoli dei giudici amministrativi.

La circolare sopra citata, peraltro, appariva infondata dal punto di vista giuridico, perché imponeva una lettura del testo di legge niente affatto obbligata; infatti si sarebbe ben potuta operare una lettura "adeguatrice" e di stretta interpretazione delle cause ostative alla sanatoria delineate dall'art. 1<sup>ter</sup>, comma 13, lettera c), L. 102/09: si poteva ben sostenere, cioè, che i reati in relazione ai quali è preclusa la regolarizzazione fossero solo quelli per cui l'arresto fosse consentito o obbligatorio, in forza, rispettivamente, dell'art. 381 e 380 del codice di procedura penale, mentre invece il reato di inottemperanza all'ordine di allontanamento prevede sì l'arresto



obbligatorio in flagranza, ma soltanto in forza dell'art. 14, comma 5<sup>quinq</sup>ues, D. Lgs. 286/98. Molti importanti interventi giurisprudenziali hanno fatto propria una lettura della normativa analoga a quella da subito proposta dall'INCA. Ad esempio il Tar per la Toscana, con l'ordinanza 301/2010 (poi confermata in molteplici pronunce dello stesso Tar), ha ritenuto che il reato di inottemperanza all'ordine del questore non fosse *“riconcducibile al novero delle condanne ostantive all'emersione dal lavoro irregolare, ai sensi dell'art. 1-ter co. 13 lett. c) del D.L. n. 78/09, convertito con modificazioni in legge n. 102/09. La disposizione da ultimo citata fa rinvio alle condanne «per uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381» del codice di procedura penale, reati in presenza dei quali si procede, com'è noto, all'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza, e che sono individuati mediante il criterio alternativo del riferimento alla pena edittale, ovvero dell'indicazione nominativa; tanto premesso, il delitto di cui al citato art. 14-ter, pacificamente non ricadente nell'art. 380 c.p.p., ma astrattamente riconducibile all'art 381 c.p.p. quanto alla pena edittale, è stato sottratto all'ambito operativo della previsione codicistica sull'arresto facoltativo per espressa iniziativa del legislatore, il quale, per i casi di ingiustificato trattenimento nel territorio dello Stato, ha inteso prevedere l'arresto obbligatorio, all'uopo modificando il co. 5-<sup>quinq</sup>ues del medesimo art. 14-ter mediante l'art. 1 del D.L. n. 241/04”*. Emerge, secondo il Tar-Toscana, la specialità della fattispecie di arresto reso obbligatorio in forza dell'art. 14, comma 5<sup>quinq</sup>ues, D.Lgs. 286/98, che non è dunque assimilabile alle ipotesi di arresto in flagranza che trovano copertura e fondamento negli artt. 380 e 381 c.p.p. Nella stessa direzione pare essersi mosso il Tar per il Veneto che, dopo una prima pronuncia di segno negativo (sent. 1446/2010), si è esplicitamente richiamato all'insegnamento del Tar-Toscana, stabilendo nell'ordinanza 265/2010 che *“neppure la condanna per la violazione di cui all'art. 14, comma 5<sup>ter</sup> del T.U. n. 286/98 sembra rientrare tra le circostanze ostantive all'emersione”*. Va poi segnalata l'ordinanza numero 238/2010 resa dal Tar per la Liguria, la quale ha testualmente stabilito: *“rilevato, alla luce dei molteplici precedenti giurisprudenziali sul punto, che la condanna in ordine alla fattispecie delittuosa disciplinata dall'art. 14, co.5-<sup>ter</sup> del D.Lgs. n. 286/98 non dovrebbe essere riconducibile al novero delle condanne ostantive all'emersione dal lavoro irregolare citate ed inerenti i reati richiamati dagli artt. 380 e 381 cod. proc. pen, ai sensi dell'art. 1-ter co. 13 lett. c) del D.L. n. 78/09, convertito con modificazioni in legge n.102/09”*.

Il momento culminante di questo percorso giurisprudenziale (che pure ha avuto, va detto, dei momenti di arretramento) si è realizzato con l'adozione della sentenza n. 8/2011 da parte del Consiglio di Stato in Adunanza plenaria, che ha infine stabilito l'irrilevanza della condanna per il reato di inottemperanza all'ordine del questore ai fini della concessione o meno della sanatoria. In questo caso il Supremo organo della giustizia amministrativa ha seguito un percorso interpretativo non più centrato (come nelle sentenze precedenti) sulla collocazione del reato in questione nel sistema processuale penale (specie per quanto attiene alla facoltà di arresto attribuita alla Polizia giudiziaria), bensì ha stabilito l'ormai avvenuta depenalizzazione del reato alla luce della direttiva comunitaria 115/2008 (così come interpretata dalla Corte di Giustizia nella sentenza di poco precedente del 28 aprile 2011). La direttiva in questione, che l'Italia avrebbe



dovuto recepire entro il 24 dicembre 2010, privilegia il rimpatrio volontario dello straniero irregolare e comunque stabilisce dei termini massimi di trattenimento amministrativo finalizzato all'espulsione; da ciò deriva la totale incompatibilità con l'ordinamento comunitario di una legge, come quella italiana, che prevede per gli stranieri già espulsi e inottemperanti un periodo di detenzione della durata, in ipotesi, fino a cinque anni, che non ha alcuna correlazione con l'obiettivo finale della procedura di rimpatrio, che dovrebbe consistere nell'accompagnamento dello straniero nel Paese d'origine, con il minor sacrificio possibile della sua libertà personale. L'avvenuta depenalizzazione del reato per incompatibilità con la direttiva comunitaria rende di fatto ininfluenza ai fini della sanatoria l'aver riportato o meno una condanna per tale fattispecie.

Nei giorni scorsi il Ministero dell'Interno emanava una circolare, poi inopinatamente sospesa nel giro di ventiquattr'ore, con cui, pur con qualche ambiguità, prendeva atto del mutato quadro giuridico. Posto che le sanatorie ancora pendenti nella quali si ponga un problema di condanna per il resto di cui all'art. 14 D.Lgs. 286/98 dovranno concludersi positivamente, l'elemento rimasto poco chiaro nella direttiva ministeriale (poi sospesa forse proprio a causa di tale scarsa chiarezza) riguarda il destino delle procedure approdate a un esito negativo e ormai definitive perché non impugnate in sede giurisdizionale. Anche per questi casi l'INCA chiede con forza che l'Amministrazione, in virtù dei propri poteri di autotutela, rimuova i provvedimenti negativi pregressi e consenta dunque la conclusione positiva dell'*iter* di regolarizzazione.

## *Le sentenze di questo mese*

### **Corte di Cassazione, n. 22100, 01/06/2011**

La Corte rigetta il ricorso del cittadino extracomunitario contro il provvedimento di espulsione comminatogli dal Magistrato di sorveglianza di Siracusa in considerazione della pericolosità sociale relativa del soggetto in questione, circostanza che si aggiunge alla mancata dimostrazione di una convivenza effettiva con la moglie con cui pur il ricorrente risultava regolarmente sposato.

### **Consiglio di Stato, n. 3241, 30/05/2011**

Respinto nuovamente, dopo che il Tar già si era pronunciato negativamente sul caso in questione, il ricorso di un cittadino pakistano contro la mancata concessione del Permesso di soggiorno per lavoro subordinato. Sono state ritenute insufficienti e non adeguatamente dimostrate le circostanze relative al possesso di un reddito sufficiente, ovvero: la presentazione di un libretto di credito da cui il soggetto ricorrente dichiarava di aver erogato la quota associativa a favore di una cooperativa di lavoro; inoltre, la promessa scritta di assunzione da parte di altra società.

### **Tar Lazio, n.4801, 27/05/2011**

Accolto il ricorso di un cittadino extracomunitario che si era visto rifiutare il Permesso di soggiorno come conversione al raggiunto limite della maggiore età. Si riconosce l'impossibilità di applicare al caso in questione la normativa art. 32 dlgs. 286/1998, riformato dalla legge 94/2009, che consente la conversione relativa solo in caso il soggetto abbia partecipato a un progetto almeno biennale di integrazione sociale gestito da ente pubblico o privato riconosciuto. Nella fattispecie, si riconosce al soggetto di non aver avuto il tempo materiale per ottemperare alla condizione legislativa.

### **Corte di Cassazione, n. 20143, 20/05/2011**

Il Tar accoglie il ricorso di un cittadino marocchino relativamente al provvedimento di espulsione comminatogli per non aver per tempo presentato la domanda di rinnovo nè aver mai ritirato il predente titolo di soggiorno. Il tribunale riconosce che ci fu mancata comunicazione al soggetto rispetto al rilascio del primo titolo, inoltre il soggetto stesso era impossibilitato al ritiro in quanto in stato di detenzione.





## **RAPPORTO ISTAT 2011.**

***CRESCE LA DISOCCUPAZIONE TRA GLI IMMIGRATI.***

***DIFFERENZE RETRIBUTIVE TRA ITALIANI E  
STRANIERI***

Il Rapporto Istat 2011 certifica che la crisi ha colpito duro anche tra i lavoratori immigrati. Nel 2010 “Nonostante l’aumento assoluto dell’occupazione straniera, il relativo tasso di occupazione

si è ridotto in misura più che doppia rispetto a quello degli italiani, scendendo al 63,1 per cento. La distanza da questi ultimi aumenta laddove la presenza straniera è maggiore: nel Nord, dove risiede circa il 61 per cento della forza lavoro straniera, la più forte discesa del tasso di occupazione degli stranieri e il più accentuato aumento del tasso di disoccupazione specifico hanno rafforzato la tendenza verso una minore partecipazione al mercato del lavoro. Le comunità di albanesi e marocchini, prevalentemente uomini occupati nell’industria, hanno presentato una diminuzione dei tassi di occupazione e un aumento di quelli di disoccupazione più alti di quelli medi. Le comunità filippina, polacca e ucraina, in maggioranza donne occupate nei servizi alle famiglie, hanno risentito meno della crisi”.

Il Rapporto si sofferma anche sulle differenze retributive tra italiani e immigrati. A parità di professione, la retribuzione mensile netta degli immigrati e’ stata del 24% in meno rispetto a quella degli italiani (rispettivamente 973 e 1.286 euro) e il differenziale aumenta fino al 30% per le donne (788 e 1.131).

**<http://www.cgilmodena.it/rapporto-istat-2011-piu-disoccupati-immigrati-e-piu-differenze-retributive-con-gli-italiani.html>**

### **Redazione**

***Kurosh Danesh***  
***06/8476250***  
***K.Danesh@cgil.it***

***Daniela Morlacchi***  
***06/85563221***  
***D.Morlacchi@inca.it***

***Alessandro***  
***Gabriele***  
***06/85563500***  
***A.Gabriele@inca.it***

