Sergio Briguglio

Immigrazione. Un anno di governo Monti

Un anno di attività del governo Monti ha determinato, nella politica italiana dell'immigrazione, uno straordinario mutamento di stile. Al linguaggio rozzo e offensivo della Lega e di numerosi esponenti del PdL si è sostituita la sobrietà di Monti, Cancellieri, Severino e Riccardi. Per contro, l'azione del governo non è stata molto incisiva. Difficilmente avrebbe potuto esserlo, dato che una parte rilevante della maggioranza parlamentare che lo sostiene aveva condiviso con la Lega la responsabilità, negli anni precedenti, di una serie di provvedimenti improntati ad un'ostilità preconcepita nei confronti degli stranieri. Molti di quei provvedimenti erano poi caduti sotto la scure della Corte Costituzionale, della Corte di giustizia della UE e della Corte Europea dei diritti dell'uomo, ma non ci si poteva attendere che chi li aveva votati facesse pubblica ammenda e mutasse in modo significativo il proprio orientamento.

CHE COSA SI È FATTO

Sono stati varati due decreti legislativi, in attuazione di altrettante direttive europee. Il primo (n. 108/2012) disciplina l'ingresso per lavoro di lavoratori stranieri altamente qualificati, ponendolo al di fuori dei vincoli numerici definiti annualmente dal decreto-flussi. L'unico elemento che potrebbe vanificare l'intento lodevole di rendere l'Italia più capace di attrarre un'immigrazione ad alto capitale umano è la previsione di un termine spropositatamente lungo (anche se non in contrasto con le norme europee) per il rilascio del nulla-osta all'assunzione del lavoratore: novanta giorni, dopo i quali non è neanche previsto che scatti il silenzio-assenso. Non è dato sapere cosa gli impiegati dello Sportello Unico intendano controllare durante un lasso di tempo così lungo.

Il secondo decreto legislativo (n. 109/2012) rende più severe le sanzioni contro i datori di lavoro che occupino illegalmente lavoratori stranieri o che li sfruttino in modo particolarmente grave. È previsto che al lavoratore sfruttato che denunci il proprio datore di lavoro e che cooperi con la giustizia nel corso del procedimento penale possa essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari (verosimilmente - ma su questo il decreto tace - convertibile in altro permesso a conclusione del procedimento stesso). Questa disposizione, riguardando solo casi di sfruttamento molto grave, non dovrebbe provocare - sperabilmente - una patologica serie di denunce strumentali da parte di un esercito di badanti irregolari nei confronti degli anziani cui badano.

Lo stesso decreto ha previsto una regolarizzazione transitoria, a certe condizioni, dei rapporti di lavoro illegali instaurati con lavoratori stranieri. Le disposizioni sono state appesantite per un contrasto improvvido tra ministri e tra ministeri. È stato imposto un costo piuttosto elevato per il datore di lavoro (spesso, nei fatti, trasferito da questo al lavoratore); si è pretesa una prova di presenza del lavoratore impossibile da fornire (il Governo ha impiegato quasi tre mesi per farsi regalare dall'Avvocatura dello Stato una interpretazione indulgente della corrispondente disposizione); si è introdotta una asimmetria pesante tra datore di lavoro e lavoratore, salvando il primo dalla possibilità che il procedimento di regolarizzazione avesse esito negativo per colpa del secondo, ma non viceversa (il che è un po' stravagante all'interno di un decreto che vuol combattere lo sfruttamento di lavoratori da parte dei datori di lavoro). Ne è sortito un parziale *flop*: meno di 135mila istanze, pari a un terzo delle domande attese in base alle stime - per esempio - della Fondazione Leone Moressa.

Una buona modifica al Testo Unico sull'immigrazione è stata apportata dalla riforma Fornero del mercato del lavoro (legge n. 92/2012): il lavoratore straniero che resti disoccupato avrà a disposizione non meno di un anno (anziché sei mesi) per trovare altra occupazione, ma potrà anche prolungare il suo soggiorno oltre questo limite se fruirà di prestazioni a sostegno del reddito o dimostrerà di aver maturato, nel frattempo, risorse sufficienti da fonte lecita (ad esempio, da prestazioni lavorative di tipo accessorio o occasionale).

Positivamente, sono state introdotte dalla legge n. 35/2012, semplificazioni relative all'assunzione di immigrati stagionali, all'iscrizione anagrafica e alla parificazione tra stranieri e italiani ai fini dell'autocertificazione.

Una prassi positiva in materia di diritto all'unità familiare sembra affermarsi, a seguito di una sentenza del Tribunale di Reggio Emilia: il Ministero dell'interno prende atto del fatto che il coniuge straniero di un cittadino dell'Unione europea (in particolare, di un cittadino italiano) ha diritto di soggiorno in Italia anche quando si tratti di matrimonio gay (celebrato, ovviamente, all'estero). È il primo caso in cui un tale matrimonio, non consentito oggi dalla legge italiana, si dimostra capace di produrre un effetto giuridico nel nostro ordinamento.

Rispetto ad alcuni dei provvedimenti adottati dal governo precedente, il governo in carica si è limitato ad assecondarli, senza modificarne i contenuti con un proprio intervento. In un caso (imposizione di un contributo, ingiustamente oneroso, a carico dello straniero per rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno), la motivazione può essere cercata nella necessità di far cassa. Nell'altro (attuazione del cosiddetto accordo di integrazione), un motivo razionale è impossibile da individuare. L'immigrato è tenuto, ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno, a maturare un certo punteggio durante i primi anni di soggiorno, dimostrando di aver raggiunto competenze linguistiche e nel campo dell'educazione civica o di aver acquisito altre benemerienze. Il denaro pubblico investito in corsi di italiano è ben speso; quello impiegato per l'inutile computo individuale dei punteggi ottenuti è denaro sprecato.

Che fosse, d'altronde, possibile intervenire con legge per cancellare le sciocchezze ereditate dal governo Berlusconi è d'altra parte dimostrato dalla soppressione, operata in modo indolore con la legge n. 44/2012, dell'imposta di bollo sui trasferimenti in denaro verso i paesi non appartenenti alla UE operati da persone prive di matricola INPS o di codice fiscale.

Riguardo alle persone accolte con un regime di protezione temporanea nell'aprile del 2011 a seguito degli sbarchi dal Nord Africa, il governo ha prolungato quel regime fino al 31 dicembre prossimo. Non è ancora chiaro se intenda continuare a prolungarlo o se voglia cercare soluzioni più definitive (permessi di durata maggiore? forme di rimpatrio assistito?). Qualcosa di più stabile ha già fatto, di recente, orientandosi verso la concessione di protezione umanitaria di lunga durata per le persone fuggite dalla Libia, dove vivevano e lavoravano, senza però essere cittadini libici (il che impediva di accordare loro la protezione internazionale propriamente detta).

Modesto, infine, l'intervento in materia di programmazione dei flussi: 35mila ingressi per lavoro stagionale e 4mila per i fantomatici lavoratori addestrati all'estero in corsi di formazione preventivamente approvati dai ministeri competenti (altro retaggio sciocco e costoso delle riforme berlusconiane). Oltre a questi, 10mila ingressi per formazione professionale e tirocinio, secondo uno schema che si ripete immutato da anni.

CHE COSA SI DOVREBBE FARE

Una maggioranza parlamentare molto divisa sul tema del diritto degli stranieri non ha consentito e non consentirebbe di metter mano in modo significativo a riforme radicali della normativa. Eppure, di riforme del genere ci sarebbe bisogno, soprattutto con riferimento a due temi: l'ingresso in Italia per lavoro e l'acquisto della cittadinanza. Oggi, la legge impone che il lavoratore straniero sia assunto dal datore di lavoro italiano *prima* dell'ingresso regolare. Nella maggior parte dei casi, questo significa imporre al datore di lavoro un'assunzione "al buio". La cosa, nel mondo reale, non funziona, e la norma viene aggirata mediante il percorso dell'*overstaying*: il lavoratore entra per turismo, incontra un'opportunità lavorativa, viene assunto in nero ed aspetta in una condizione di illegalità di poter emergere tramite sanatoria o al primo decreto-flussi utile (in questo caso il datore di lavoro ne chiede l'assunzione come se il lavoratore si trovasse ancora all'estero; ottenuto il nulla-osta, il lavoratore esce dall'Italia e vi rientra con un regolare visto di ingresso per lavoro). Quanto alla cittadinanza, la legge premia i figli di italiani, anche se nati e vissuti all'estero, e penalizza i figli di stranieri, anche se nati e vissuti in Italia. Una riforma seria richiederebbe, riguardo al primo tema, di istituire possibilità di ingresso per *cercare* legalmente occupazione in Italia; riguardo al secondo tema, di introdurre forme di *ius soli* e, più in generale, di consentire l'acquisto della cittadinanza al minore straniero nato all'estero che si sia integrato nel nostro paese attraverso il percorso di istruzione e formazione.

CHE COSA SI POTREBBE ANCORA FARE

Molti miglioramenti si potrebbero però ottenere, anche a normativa invariata e nel breve tempo di vita che resta al governo, rimuovendo, con circolari ministeriali conformi a buon senso e, in molti casi, all'orientamento della giurisprudenza, alcuni degli ostacoli introdotti dall'ottusità dei burocrati.

Sotto il profilo della semplificazione, si potrebbe chiarire che le domande di autorizzazione all'ingresso per lavoro possono essere presentate in qualunque momento dell'anno, e non solo nel *click day* che segue l'adozione del decreto-flussi. Guardare alle richieste giacenti consentirebbe al governo di stimare l'ammontare di rapporti di lavoro già esistenti che aspirano ad emergere dal nero e di dare risposta, se lo ritiene opportuno, a tale domanda di regolarità.

Si potrebbe poi dare attuazione alla disposizione di legge che già prevede la possibilità generale di rilasciare un permesso di soggiorno allo straniero, regolarmente soggiornante ad altro titolo, che sia in possesso dei requisiti previsti per il permesso richiesto. Questo, in particolare, permetterebbe al "turista" che trovi lavoro di ottenere un permesso di soggiorno per lavoro senza dover passare attraverso la fase di prolungamento illegale del soggiorno.

Riguardo al diritto dei minori, sarebbe opportuno chiarire, in applicazione del principio del superiore interesse del minore, come la mancata verifica dei requisiti economici normalmente previsti per il ricongiungimento familiare non deve comportare il diniego del nulla-osta ogniqualvolta questo costringa il figlio minore a vivere in patria in condizioni economiche più disagiate di quelle di cui potrebbe godere in Italia o gli impedisca comunque di godere del diritto all'unità familiare. Oggi al figlio viene impedito l'ingresso per ricongiungimento se il genitore non è in grado di mettergli a disposizione quattordici metri quadrati tutti per lui nell'appartamento di cui dispone (altra vetta conquistata dal governo Berlusconi). In altri termini, lo Stato dice alla famiglia: meglio separati che scomodi! Con buona pace del *family day*...

Rispetto ai diritti civili, giurisprudenza di merito e Corte Costituzionale hanno chiarito da tempo che lo straniero regolarmente soggiornante abilitato a svolgere attività lavorativa può accedere al lavoro alle dipendenze della Pubblica amministrazione in condizioni di parità con il cittadino dell'Unione europea e che non è legittimo discriminare lo straniero in materia di prestazioni assistenziali mirate a tutelare un diritto fondamentale (vita, istruzione, etc.) sulla base della durata

del permesso di soggiorno di cui è in possesso. Anche su questi punti, opportune circolari potrebbero evitare all'Amministrazione di cadere in un contenzioso costoso e, cosa più importante, garantire i diritti dello straniero senza che si renda necessario per lui il ricorso al giudice. Inoltre, in attesa di una riforma della legge sulla cittadinanza, i giovani della seconda generazione vedrebbero venir meno una delle più inique discriminazioni di cui oggi soffrono rispetto ai loro coetanei italiani: l'esclusione dai concorsi pubblici.

L'accesso alla cittadinanza potrebbe essere reso più fluido (con vantaggio, ancora, della seconda generazione) eliminando la disponibilità di un reddito sufficientemente alto dal novero dei requisiti presi in esame, in base a una scelta del tutto discrezionale dell'Amministrazione, ai fini della naturalizzazione. Seguendo poi l'orientamento assunto di recente dalla Corte d'appello di Napoli e sviluppando quanto già contenuto *in nuce* in due circolari del Ministero dell'interno del 2007, si dovrebbe correggere la definizione di *residenza legale* da utilizzare nell'applicazione della legge sulla cittadinanza: da quella indicata dal regolamento attuativo della stessa legge (*soggiorno legale e iscrizione anagrafica*) a quella mutuata dall'articolo 43 del Codice civile (durevole e stabile permanenza e inserimento nel tessuto socio-culturale). Con l'attuale definizione, il percorso verso l'acquisto della cittadinanza è spesso irrimediabilmente ostacolato da inadempimenti da parte di terzi (genitori o funzionari dell'Amministrazione), di cui il minore non porta alcuna responsabilità.