

Quadro legislativo nazionale e comunitario in tema di ingresso e soggiorno di stranieri non comunitari per motivi di lavoro

di Francesca Sperotti

In Italia

In Italia, per gli stranieri non comunitari (e non richiedenti status di rifugiato) che domandano di poter accedere al mercato del lavoro italiano, valgono le norme previste dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (*Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*), e dal relativo regolamento di attuazione, d.P.R. n. 394/1999 (e successive modifiche tra cui la c.d. Legge Bossi-Fini del 30 luglio 2002, n. 189, e il c.d. Pacchetto sicurezza, l. 25 luglio 2009, n. 94).

Meccanismi di accesso al lavoro subordinato (a tempo determinato o indeterminato)

La procedura attualmente in vigore prevede che sia il datore di lavoro (italiano o straniero regolarmente soggiornante) sulla base delle quote di ingresso previste dall'apposito "decreto flussi" (art. 3, comma 4, e art. 21 TU) a recarsi presso lo Sportello unico per l'immigrazione (SU) istituito presso la Prefettura/Ufficio territoriale del Governo della Provincia (art. 22, comma 1, TU). Il datore di lavoro ha tre criteri alternativi per la scelta dello SU: ove ha residenza il datore di lavoro, ove ha la sede l'impresa od ove dovrebbe aver luogo la prestazione lavorativa. In ogni caso è quest'ultima Prefettura quella competente a rilasciare il "nulla osta". Presso lo SU il datore di lavoro presenta la richiesta di "nulla osta" al lavoro, che può essere *nominativa*, quando il datore di lavoro ha conoscenza diretta del lavoratore straniero che vuole assumere, o *numerica*, quando non ha conoscenza diretta e decide di assumere uno degli stranieri inseriti nelle liste di collocamento (art. 22, comma 2, e art. 3, comma 3, TU). La richiesta deve contenere:

- le complete generalità del datore di lavoro;
- le generalità del lavoratore (in caso di richiesta numerica, il numero di lavoratori da assumere);
- il trattamento retributivo ed assicurativo, nel rispetto delle leggi vigenti e del Ccnl applicabile;
- l'impegno del datore a pagare le spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel Paese di provenienza;
- la certificazione di un'adeguata sistemazione d'alloggio (attestazione rilasciata dal Comune e dall'Asl);
- l'impegno del datore a comunicare ogni variazione riguardante il rapporto di lavoro allo SU. In caso di mancata comunicazione, il datore di lavoro è passibile di una sanzione amministrativa, da 500 euro a 2.500 euro, di competenza del Prefetto (art. 22, comma 7, TU).

Alla domanda devono inoltre essere allegati:

- l'autocertificazione dell'iscrizione dell'impresa alla Camera di Commercio;

- l'autocertificazione della posizione previdenziale e fiscale atta a comprovare, secondo la tipologia aziendale, la capacità occupazionale e reddituale del datore di lavoro;
- la proposta di contratto di soggiorno, che può essere a tempo determinato, indeterminato o stagionale, con orario a tempo pieno o part-time, non inferiore a 20 ore settimanali.

Dopo aver ricevuto la richiesta del datore di lavoro, lo SU:

- verifica la regolarità formale della domanda (regolarità e completezza della documentazione);
- chiede il parere della Dpl che a sua volta verifica: a) la disponibilità quantitativa e qualitativa di quote di ingresso; b) il rispetto delle disposizioni del Ccnl applicabile al rapporto di lavoro; c) la congruità tra il numero di domande presentate, la capacità economica e le esigenze dell'impresa.

In caso di parere positivo della Dpl, lo SU trasmette telematicamente le richieste di lavoro, sia nominative che numeriche, al Centro per l'impiego (CI) competente in base al luogo di residenza, domicilio o sede legale del richiedente. Il CI deve entro 20 giorni:

- trasmettere le richieste in via telematica agli altri centri per l'impiego e renderle disponibili su sito internet;
- comunicare al datore: a) eventuali disponibilità pervenute, da parte di lavoratori nazionali o extracomunitari, iscritti nelle liste di collocamento, o comunque censiti come disoccupati in cerca di occupazione; b) la certificazione negativa.

Se nel termine di 20 giorni il CI non dà riscontro, lo SU può procedere oltre. In caso di esito positivo, la richiesta di nulla osta rimane sospesa, sino a quando il datore di lavoro comunica allo SU e al CI che intende confermare la richiesta di nulla osta per il lavoratore straniero all'estero. In caso di certificazione negativa il datore di lavoro può entro 4 giorni revocare la richiesta di nulla osta relativa al lavoratore straniero.

La richiesta di nulla osta passa anche attraverso la Questura che verifica la sussistenza o meno di motivi ostativi nei confronti del lavoratore straniero (art. 4, comma 3, TU, ovvero se: a) rappresenta una minaccia per l'ordine pubblico o per la sicurezza dello Stato; b) è condannato, anche se con sentenza non definitiva o in seguito all'applicazione della pena su richiesta, per reati previsti dall'art. 380, commi 1 e 2, c.p.p. o per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, reati legati allo sfruttamento della prostituzione ed alla violazione del diritto di autore) e nei confronti del datore di lavoro (la verifica che il datore di lavoro a domicilio, o titolare di impresa individuale o legale rappresentante, e membri del CdA, di una società risultino denunciati per uno dei reati previsti nel TU o reati di cui agli artt. 380 e 381 c.p.p.). In caso di parere negativo della Questura, la domanda di nulla osta viene rigettata e lo SU notifica al datore il provvedimento di rigetto con le motivazioni. In caso di parere positivo della Questura, il datore di lavoro viene convocato e gli viene rilasciato il nulla osta (che ha validità di 6 mesi dalla data di rilascio).

Lo SU trasmette per via telematica agli uffici consolari del Paese di origine o stabile residenza del cittadino straniero da assumere la documentazione presentata dal datore di lavoro al momento della domanda, il codice fiscale e il nulla osta. Tale trasmissione telematica, che prima avveniva solo su richiesta espressa del datore di lavoro, ora avviene in ogni caso (si veda la circolare del Ministero dell'interno 13 giugno 2005, nota n. 1497/2.1.7.). Il datore di lavoro informa il lavoratore straniero del rilascio del nulla osta affinché richieda il visto di ingresso. La rappresentanza diplomatica o consolare comunica allo straniero la proposta di contratto di soggiorno per lavoro, rilascia il visto, comprensivo del codice fiscale, entro 30 giorni dalla data della richiesta del visto, dà comunicazione di tale rilascio al Ministero dell'interno, all'Inps e all'Inail, e infine informa lo straniero dell'obbligo di presentazione allo SU entro 8 giorni dall'ingresso in Italia.

Il lavoratore straniero, avrà dunque 6 mesi di tempo per richiedere il relativo visto d'ingresso e, una volta giunto in Italia, dovrà presentarsi entro 8 giorni allo SU competente per ritirare il codice fiscale e sottoscrivere il contratto di soggiorno e compilare il relativo modulo per la presentazione della domanda di permesso di soggiorno per motivi di lavoro (Modello 209). La domanda andrà poi spedita alla Questura, che ha il compito di provvedere alla consegna del permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

In base all'art. 5, comma 3-*bis*, TU il permesso di soggiorno per lavoro subordinato ha una durata pari a quella del contratto di soggiorno, e comunque non può superare:

- la durata di 2 anni, se si tratta di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato;
- la durata di 1 anno, se si tratta di un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato.

Diritti nelle more del rilascio del primo permesso di soggiorno

La circolare del Ministero dell'interno 23 febbraio 2007, n. 769, chiarisce che il lavoratore straniero, nelle more della consegna del primo permesso di soggiorno per lavoro subordinato, può legittimamente esercitare i diritti derivanti dal medesimo permesso, nonché essere ammesso a svolgere l'attività lavorativa per la quale è stato autorizzato il suo ingresso nel territorio nazionale qualora abbia presentato la domanda di permesso di soggiorno nei tempi dovuti e abbia sottoscritto il contratto di soggiorno. Di conseguenza, pur in attesa del rilascio del primo visto, tale lavoratore è parificato al lavoratore in possesso del permesso di soggiorno.

Modifica del datore di lavoro nelle more della procedura

Da parte di numerosi SU è stata segnalata la problematica relativa alla posizione dello straniero che, giunto in Italia con regolare visto di ingresso per lavoro subordinato rilasciato a seguito del nulla osta al lavoro, non riesce a formalizzare il rapporto di lavoro per sopravvenuta morte del datore di lavoro o cessazione dell'azienda o per sopravvenuta indisponibilità del datore di lavoro. Per la prima ipotesi, la circolare del Ministero dell'Interno 7 luglio 2006, prot. n. 2570, rende noto che è possibile il subentro nell'assunzione da parte di un componente della famiglia del defunto (se si tratta di lavoro domestico) o da parte della nuova azienda che a tutti gli effetti rileva l'azienda che aveva originariamente presentato la richiesta di assunzione, qualora, naturalmente, questi ultimi soggetti, in possesso di tutti i requisiti di legge necessari, manifestino l'effettiva volontà di avvalersi di tale facoltà. Il nuovo datore di lavoro dovrà presentare allo SU competente una specifica richiesta facendo riferimento all'istanza a suo tempo presentata, indicandone gli estremi e seguendo quindi la successiva procedura prevista per l'assunzione del cittadino straniero. Per la seconda ipotesi, ovvero per sopravvenuta indisponibilità del datore di lavoro, la circolare del Ministero dell'interno 20 agosto 2007 stabilisce che, poiché la mancata formalizzazione del rapporto di lavoro dipende da causa non riconducibile allo straniero, d'intesa con il Dipartimento di Pubblica sicurezza, lo straniero può richiedere il rilascio di un permesso di soggiorno per attesa occupazione allegando alla domanda un'apposita dichiarazione a firma del responsabile dello SU dalla quale risulti il venir meno della disponibilità del datore di lavoro a formalizzare il rapporto.

Box 3. Principali ipotesi di conversione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro

In base all'art. 14, d.P.R. n. 394/1999, lo straniero in possesso di un permesso di soggiorno per motivi familiari può, alla scadenza, convertirlo in permesso di soggiorno per lavoro, se al momento del rinnovo lo straniero svolge attività lavorativa. Lo straniero titolare di un permesso di soggiorno per motivi di studio (che consente di svolgere attività lavorativa subordinata per non più di 20 ore la settimana) lo può convertire, prima della scadenza, in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo, alle seguenti condizioni:

- all'interno delle quote;
- previa stipula del contratto di soggiorno (per lavoro subordinato) o previa certificazione dei requisiti richiesti per un determinato tipo di attività (per lavoro autonomo).

La conversione del permesso di studio in permesso di soggiorno fuori dalle quote è possibile solo se:

- lo straniero ha conseguito il diploma di laurea o di laurea specialistica, a seguito della frequenza dei relativi corsi in Italia;
- lo straniero è in possesso di un permesso di soggiorno per studio al momento del raggiungimento della maggiore età e intende chiedere la conversione per lavoro.

In tali ultimi casi, la conversione avviene al di fuori delle quote. Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 251/2007 relativo alla protezione internazionale, i permessi di soggiorno per motivi umanitari rilasciati dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato vengono convertiti, al rinnovo, in permessi di soggiorno per protezione sussidiaria e, in base all'art. 23 del citato decreto, sono convertibili per lavoro (verificata la sussistenza dei requisiti). Gli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno per lavoro stagionale, tornati in patria alla scadenza dello stesso e poi di nuovo autorizzati a rientrare per un ulteriore periodo di lavoro stagionale, possono convertire il permesso di soggiorno per lavoro stagionale in permesso di soggiorno per motivi di lavoro se alla scadenza del secondo permesso di lavoro stagionale hanno un'offerta di lavoro a tempo determinato o indeterminato, e sempre nei limiti delle quote.

Principio di parità di trattamento

In Italia, il principio di parità di trattamento sul posto di lavoro nasce soprattutto in relazione alle questioni di genere. Per gli stranieri, il principio di parità di trattamento appare solo sul finire degli anni Novanta con il d.lgs. n. 286/1998 (*Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*), che all'art. 2, comma 3, recita: «La Repubblica italiana, in attuazione della convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158, garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani».

A livello dell'Unione europea

Le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi non sono regolate dalla normativa dell'Unione europea.

Nel 2001 vi è la prima significativa proposta di direttiva relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo. Tuttavia, le posizioni nazionali troppo distanti (la politica migratoria è una delle politiche su cui difficilmente gli Stati membri trovano consenso o sono disposti a cedere la loro sovranità alla UE) impediscono al Consiglio di accogliere la proposta della direttiva. Si apre un periodo di consultazione pubblica che porta all'adozione, nel 2005, del *Piano di azione sull'immigrazione legale* (COM(2005)669 def. del 21 dicembre 2005). Il piano definisce le azioni per il residuo periodo del programma de L'Aia (2006-2009) ed elenca le azioni di carattere legislativo che la Commissione intende intraprendere per l'attuazione di una politica di immigrazione legale. Il piano segna il passaggio da un approccio orizzontale (che prevede condizioni di ammissione per tutti i cittadini di Paesi terzi che cercano di entrare nei mercati del lavoro degli Stati membri) ad uno settoriale (per categorie specifiche di immigrati).

Sulla base di tale piano, nel 2007 c'è una prima proposta di direttiva del Consiglio relativa a una *procedura unica* di domanda per il rilascio di un *permesso unico* (per "permesso unico" si intende un permesso che vale sia per l'ingresso che per il soggiorno, non un permesso che permette di circolare nella UE), che consenta ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro (COM(2007)638 def. del 23 ottobre 2007). Tale proposta include un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro sulla base della parità di trattamento rispetto ai cittadini di quello Stato membro (salario, licenziamento, salute e sicurezza, riconoscimento dei titoli di studio, formazione, sgravi fiscali, diritto di associazione (diritti sindacali), sicurezza sociale, diritti pensionistici), facendo salva la competenza degli Stati membri per quanto riguarda l'ammissione di cittadini di Paesi terzi nei rispettivi mercati del lavoro. Su tale proposta è ancora in corso la fase di consultazione.

Per quanto concerne l'approccio settoriale, si segnala la direttiva n. 2009/50/CE del 25 maggio 2009 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati. Il termine di recepimento scade il prossimo 19 giugno, quindi non è ancora possibile analizzare la sua attuazione. Gli obiettivi della direttiva sono quelli di facilitare l'ammissione dei cittadini in questione, armonizzando le condizioni del loro ingresso e soggiorno nella UE, di semplificare la procedura di ammissione e migliorare lo status giuridico di coloro che sono già presenti sul territorio degli Stati membri. Infatti, la direttiva prevede che dopo 18 mesi di soggiorno legale nel primo Stato membro quale titolare di Carta blu UE, la persona interessata e i suoi familiari possono spostarsi in uno Stato membro diverso dal primo Stato membro ai fini di un'attività lavorativa altamente qualificata.

Nel 2010, vengono presentate due proposte di direttiva di rilievo e per categorie di soggetti. La prima riguarda le condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi per motivi di lavoro stagionale (COM(2010)379 def. del 13 luglio 2010). Il termine per l'espressione del parere sulla conformità della proposta al principio di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali scadrà il

prossimo 15 ottobre. La direttiva determina le condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi per motivi di lavoro stagionale e definisce i diritti di tali lavoratori (per ulteriori informazioni, si veda la pagina web <http://documenti.camera.it/Leg16/dossier/Testi/Es063.htm>). La seconda proposta di direttiva riguarda la condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intrasocietari (COM(2010)378 def. del 13 luglio 2010). La direttiva si applica ai cittadini di Paesi terzi che soggiornano al di fuori del territorio di uno Stato membro e chiedono di essere ammessi nel territorio di uno Stato membro nell'ambito di trasferimenti intrasocietari. La proposta di direttiva mira ad agevolare i trasferimenti intrasocietari di competenze, sia verso l'Unione che al suo interno, per rafforzare la competitività dell'economia della UE, e a rispondere in modo efficace e rapido alla domanda di manager e lavoratori qualificati in succursali o filiali di società multinazionali, introducendo condizioni di ammissione trasparenti e armonizzate.

Status di soggiornante di lungo periodo

La direttiva n. 2003/109/CE, disciplina il conferimento, la revoca e i diritti relativi allo status di soggiornante di lungo periodo. Con tale direttiva, viene per la prima volta regolato il soggiorno di cittadini di Paesi terzi in Stati membri diversi da quello in cui hanno ottenuto il suddetto status. «Gli Stati membri devono riconoscere lo status di residente di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente e ininterrottamente da almeno cinque anni nel loro territorio. [...] Al fine di ottenere lo status di residente di lungo periodo, il cittadino di un paese terzo deve comprovare di disporre, per sé e per la propria famiglia (se essa è a suo carico):

- di risorse stabili e sufficienti per provvedere alle sue esigenze senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro;
- di un'assicurazione contro le malattie» (cfr. la [sintesi](#) della direttiva, in www.europa.eu).

Una volta acquisito lo status di residente di lungo periodo, gli interessati godono degli stessi diritti riconosciuti ai cittadini dell'Unione per quanto riguarda:

- l'accesso ad un'attività lavorativa subordinata o autonoma e le condizioni di assunzione e lavoro (riposo settimanale, norme igieniche, ferie annuali, stipendio, condizioni di licenziamento);
- l'istruzione e la formazione professionale, il riconoscimento di diplomi e borse di studio;
- la protezione sociale (assegni familiari, pensioni, ecc.) e l'assistenza medica;
- l'assistenza sociale (reddito minimo, pensioni minime, assistenza medica gratuita, ecc.);
- le agevolazioni sociali e fiscali e l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico;
- la libertà di associazione, adesione e partecipazione ad organizzazioni di lavoratori o di datori di lavoro;
- il libero accesso a tutto il territorio dello Stato membro interessato.

La portata della previsione è dunque piuttosto ampia giacché è possibile effettuare tale soggiorno per esercitare un'attività economica in qualità di lavoratore autonomo o dipendente o per frequentare corsi di studio o formazione professionale, ma anche per altri scopi più generici. Gli Stati membri possono, tuttavia, limitare l'esercizio di tali diritti, soprattutto per esigenze di politica del mercato del lavoro. Quindi la direttiva, pur uniformando la situazione di un cittadino di un Paese terzo soggiornante di lungo periodo con quello di un cittadino della UE, contiene un principio di "preferenza comunitaria" dal momento che lascia gli Stati membri liberi di decidere di limitare i diritti sopramenzionati.