



il Patronato della CGIL

Inca Cgil Nazionale
Area delle politiche dei diritti e del benessere

Roma, 27/10/2021
Prot.n. 335
Allegati n. 1

Ai Coordinatori Regionali INCA
Ai Direttori Comprensoriali INCA
Agli Uffici INCA all'Estero
Agli Uffici Zona INCA
LORO SEDI

OGGETTO: Sospensione del pagamento di alcune prestazioni riconosciute dall'INPS nelle more della conversione e del rinnovo del permesso di soggiorno.

Care compagne e cari compagni,

da alcune sedi sono pervenute segnalazioni in merito alla sospensione del pagamento delle prestazioni dovute dall'INPS, con particolare riferimento alle provvidenze economiche riconosciute agli invalidi civili, nelle more della conversione e del rinnovo del permesso di soggiorno.

Tale procedimento non appare conforme con quanto previsto dalla norma primaria e quanto anche sostenuto in diverse circolari emesse dagli enti pubblici coinvolti, tra i quali lo stesso INPS.

La legislazione in merito prevede un sistema secondo il quale il diritto al soggiorno sul territorio, con il conseguente godimento dei diritti connessi, debba proseguire senza interruzioni o sospensioni anche nella fase di rinnovo. Tale continuità, prevista per legge, non viene mai messa in discussione dalla pubblica amministrazione e, infatti, nell'economia complessiva del diritto dell'immigrazione, durante la fase di rinnovo o di conversione, il cittadino straniero mantiene la titolarità dei diritti riconosciuti in virtù del titolo di soggiorno in rinnovo, fino all'assunzione di una decisione definitiva in merito. Solo in caso di un eventuale provvedimento di diniego, il cittadino straniero diviene irregolarmente soggiornante e, da tale momento, decade dal suo diritto ai benefici connessi.

Riteniamo che tale sospensione sia illegittima per le ragioni che troverete esposte nel parere allegato, redatto dai nostri legali. Vi chiediamo pertanto di inviarci, per il tramite delle strutture regionali, l'elenco dei casi di sospensione del pagamento delle prestazioni disposte dall'INPS nelle more del rinnovo e della conversione del titolo di soggiorno, al fine di valutare le azioni da intraprendere.

Fraterni saluti.

Emanuele Galossi
Coordinatore Area Immigrazione

Anna Maria Bilato
Collegio di Presidenza Area Previdenza

PARERE SULLA CONDIZIONE GIURIDICA DEL CITTADINO STRANIERO NELLE MORE DEL RINNOVO O DELLA CONVERSIONE DEL TITOLO DI SOGGIORNO

In base a quanto previsto dall'art. 2 del D.Lgs 286/98 i diritti di soggiorno goduti dal cittadino straniero regolarmente soggiornante ricomprendono senz'altro i principali diritti riconosciuti al cittadino italiano e straniero ed in particolare il diritto allo studio, all'assistenza sanitaria e sociale, allo svolgimento di regolare attività lavorativa, alla tutela giurisdizionale. A norma del medesimo articolo **eventuali esclusioni devono essere espressamente previste dallo stesso T.U.** o da convenzioni internazionali in vigore per l'Italia (art. 2 c. 2 "*Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente*")

Se l'accesso a tali diritti è previsto in favore dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, occorre chiedersi cosa succede alla condizione giuridica del cittadino straniero quando lo stesso abbia chiesto il rinnovo o la conversione del suo titolo di soggiorno. In particolare si dovrà verificare se durante il procedimento di rinnovo/conversione, il cittadino straniero possa considerarsi ancora regolarmente soggiornante e se durante questa fase sono espressamente e normativamente previste limitazioni al godimento dei diritti a lui riconosciuti.

Varie norme riguardano il procedimento volto al rinnovo e alla conversione del titolo di soggiorno, nell'ambito del quale il rispetto delle scadenze temporali ivi previste determina anche il mantenimento della regolarità sul territorio italiano.

Specificamente l'art. 5 c. 8 D.Lgs 286/98 riporta che "*il permesso di soggiorno è rilasciato, rinnovato o convertito entro sessanta giorni dalla data in cui è stata presentata la domanda, se sussistono i requisiti e le condizioni previsti dal presente testo unico e dal regolamento di attuazione per il permesso di soggiorno richiesto ovvero, in mancanza di questo, per altro tipo di permesso da rilasciare in applicazione del presente testo unico*".

Il successivo comma 9-bis riporta inoltre che "*In attesa del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno, anche ove non venga rispettato il termine di sessanta giorni di cui al precedente comma, il lavoratore straniero può legittimamente soggiornare nel territorio dello Stato e svolgere temporaneamente l'attività lavorativa fino ad eventuale comunicazione dell'Autorità di pubblica sicurezza, da notificare anche al datore di lavoro, con l'indicazione dell'esistenza dei motivi ostativi al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno*"

Inoltre, l'art. 13 c. 2 lett b) D.Lgs 286/98 **ancora più chiaramente riporta che la condizione di irregolarità si determina solo a seguito del rigetto della richiesta di rinnovo o conversione**, permanendo quindi la regolarità del soggiorno per tutto il procedimento di richiesta del titolo: "*L'espulsione è disposta dal prefetto, caso per caso, quando lo straniero: b) si è trattenuto nel territorio dello Stato in assenza della comunicazione di cui all'articolo 27, comma 1-bis, o senza avere richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato o rifiutato ovvero è scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo ovvero se lo straniero si è trattenuto sul territorio dello Stato in violazione dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 maggio 2007, n. 68*"

Le citate norme portano a ritenere che la regola generale sia quella di **garantire la continuità del soggiorno regolare**, consentendo al cittadino straniero, che abbia chiesto il rinnovo del permesso di soggiorno e che sia in attesa della definizione del relativo procedimento, di **continuare a**

permanere sul territorio nazionale con pienezza dei diritti a lui riconosciuti in virtù del titolo di soggiorno di cui si è chiesto il rinnovo o la conversione.

Al fine di dare piena attuazione alla disciplina sopra richiamata, i vari Ministeri hanno nel corso degli anni emanato diverse circolari che prevedono specificamente le modalità per esercitare i diritti riconosciuti dall'ordinamento durante le fasi di rinnovo del titolo di soggiorno.

Tra queste vi è la **circolare del 5 agosto 2006 (cd circolare Amato)** la quale riafferma che nelle more del procedimento di rinnovo del titolo di soggiorno – anche laddove questo non si concluda nel termine previsto per legge – **il cittadino straniero rimane titolare dei diritti a lui riconosciuti** in virtù del permesso di soggiorno di cui si chiede il rinnovo/conversione e gli effetti dei diritti esercitati e connessi alla sua posizione giuridica **cessano solo in caso di mancato rinnovo, revoca o annullamento del permesso in questione.**

Il mantenimento della posizione di regolarità amministrativa è comprovata dalla titolarità della ricevuta di rinnovo (kit postale o cedolino rilasciato dalla Questura). Infatti, la stessa è rilasciata solo quando la domanda di rinnovo sia stata presentata prima della scadenza del permesso di soggiorno o entro sessanta giorni dalla scadenza dello stesso e sia stata verificata la completezza della documentazione prescritta a corredo della richiesta di rinnovo, ciò a riprova della non manifesta infondatezza della richiesta.

Successive e più specifiche circolari riguardano l'accesso all'esercizio dei differenti diritti riconosciuti ai cittadini stranieri durante la procedura di rinnovo e conversione del titolo di soggiorno, al fine di fornire istruzioni pratiche alle pubbliche amministrazioni che si trovino di fronte a questi casi specifici. Tra questi il diritto all'iscrizione anagrafica (circ. Min. Interno 24.11.2006), al ricongiungimento familiare (circ. min. 17.10.2006), esercizio dell'attività lavorativa (circ. min. 5.12.2006), al rilascio della carta d'identità (circ. min. 2.4.2007) ecc.

Ugualmente, nelle more del rinnovo e della conversione del permesso di soggiorno, il cittadino straniero **non decade dalla iscrizione al servizio sanitario nazionale**, come tra l'altro anche espressamente previsto dall'art. 4 Dpr 394/99 *“L'iscrizione non decade nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno”*.

Per quanto riguarda le prestazioni che devono essere erogate da INPS non sembrano esserci dubbi per ciò che riguarda il **godimento delle prestazioni relative alla prosecuzione di un rapporto di lavoro** comprese le prestazioni previdenziali connesse. Infatti dal 2007 al 2008 si sono susseguite alcune comunicazioni provenienti da INPS il quale ha specificato che *“nelle more della concessione del rinnovo del permesso di soggiorno, il lavoratore straniero debba essere considerato in possesso di tutti i diritti acquisiti e maturati nell'ambito del rapporto di lavoro instaurato, anche ai fini previdenziali”* (messaggio 27641) ed inoltre che *“ il lavoratore extracomunitario in attesa di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro deve presentare allo sportello INPS, ai fini dell'erogazione dell'indennità di disoccupazione non agricola il cedolino dell'ufficio postale attestante l'avvenuta richiesta di rinnovo e la copia del permesso di soggiorno in scadenza o scaduto”* (cfr anche messaggio INPS del 18.10.2006, del 23.03.2007, del 29.01.2007, n. 6449 del 18.03.2008, n. 11292 del 19.05.2008).

Particolarmente utile ai nostri fini è la circolare 1661 del 15 aprile 2016 con la quale si precisa che le **prestazioni in favore dei cittadini stranieri affetti da sordità** in possesso di un permesso di soggiorno di almeno un anno riconosciuta fino alla relativa data di scadenza e prorogata alla consegna della ricevuta della richiesta di rinnovo rilasciata dalla Questura competente.

A nostro parere non possono sussistere dubbi che questo stesso ragionamento debba applicarsi anche alle altre prestazioni dovute da INPS ed **in particolare** le provvidenze economiche per invalidità civile (pensione, assegno, indennità di frequenza, indennità di accompagnamento), **le quali risultano sistematicamente sospese**. In questi casi sembra che INPS sospenda per cautela contabile il pagamento della prestazione fino al rinnovo del titolo di soggiorno, al fine di verificare l'esito positivo della richiesta.

Tale procedimento non appare però conforme con quanto previsto dalla norma primaria e dalle circolari citate.

Infatti il legislatore ha previsto un sistema in base al quale il diritto al soggiorno sul territorio, con il conseguente godimento dei diritti connessi, debba proseguire senza interruzioni o sospensioni anche nella fase di rinnovo. Come noto, solo con il provvedimento conclusivo il cittadino straniero diventa irregolarmente soggiornante e da quel momento decade dal suo diritto al regolare soggiorno e ai diritti connessi.

Tra l'altro a ciò si collega anche l'erroneo presupposto per cui in caso di mancato rinnovo o conversione del titolo di soggiorno, **INPS potrebbe legittimamente richiedere quanto percepito dal cittadino straniero durante il procedimento di rinnovo/conversione**. Al contrario, neppure nel caso di un esito negativo si può sostenere che vi sia stata la percezione di un indebito. Infatti, il cittadino straniero è titolare dei diritti allo stesso riconosciuti fino alla conclusione – positiva o negativa – della sua richiesta di rinnovo e pertanto la prestazione che continua a ricevere nelle more del procedimento di rinnovo e conversione è direttamente collegata alla propria posizione regolare sul territorio espressa dal titolo di soggiorno.

Questa interpretazione è anche più vera laddove si consideri che il legislatore ha previsto da più parti un sistema per cui il cittadino straniero mantenga la sua piena regolarità durante tutta la fase di rinnovo con una propagazione degli effetti del suo titolo di soggiorno. Infatti, richiamando quanto già detto all'art. 2 c. 2 D.Lgs 286/98 **la limitazione dei diritti connessi allo stato di cittadino regolarmente soggiornante – e quindi anche nelle fasi di rinnovo o conversione - può essere prevista solo per legge**. Tuttavia, non appare che al momento ci sia una norma che preveda un regime transitorio limitativo dei diritti connessi alla regolare posizione sul territorio, da riconoscersi in capo a coloro che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno.

Alla luce di quanto detto, appare illegittimo il comportamento di INPS che sospende il pagamento delle prestazioni dovute durante le fasi di rinnovo e conversione del titolo di soggiorno, in quanto il cittadino straniero mantiene la propria posizione di regolarità amministrativa sul territorio nazionale e di conseguenza la titolarità di tutti i diritti a ciò connessi.

