

**Associazione Straniamenti**

**Associazione di Promozione Sociale**

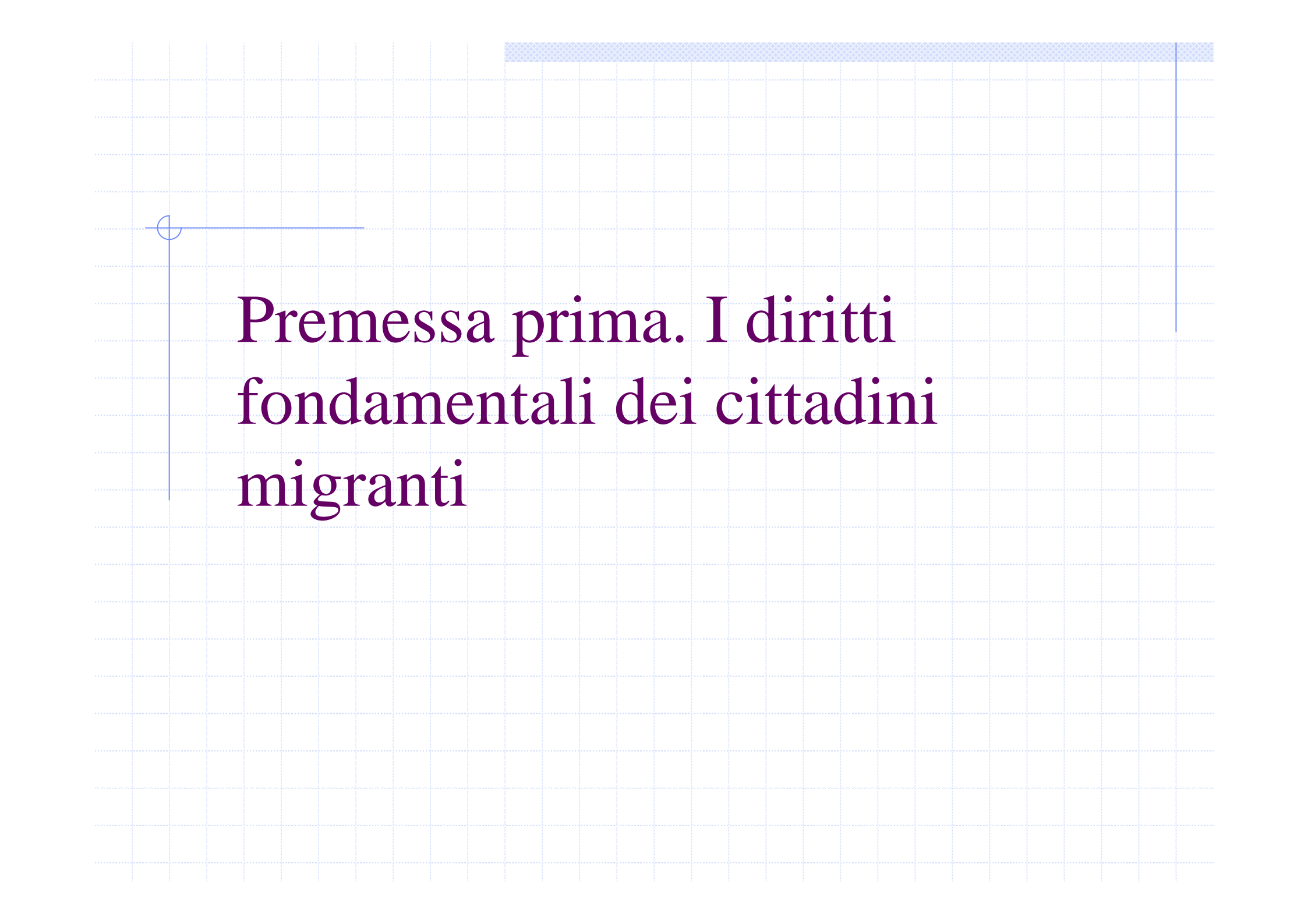


# **Seminario di formazione**

**Gennaio 2014**

**Premessa**

**Sergio Bontempelli**



# Premessa prima. I diritti fondamentali dei cittadini migranti

# Questo corso



- ◆ L'obiettivo di questo corso è quello di fornire i **primi rudimenti** per comprendere lo status giuridico dei cittadini stranieri, e per aiutarli ad emergere dalla irregolarità (o a mantenere la condizione di regolarità)

# L'assistenza ai migranti



- ◆ Molti anni fa, l'assistenza legale ai migranti era appannaggio esclusivo di avvocati con forte vocazione “militante” e di associazioni di volontariato
- ◆ Nel tempo, questa attività è stata trasformata in un “mestiere”, e gli operatori hanno maturato una loro professionalità

# Patronati e sportelli “professionali”



- ◆ Vi sono oggi Patronati **convenzionati con il Ministero dell'Interno**, che svolgono in modo “ufficiale” l'attività di assistenza, consulenza e disbrigo pratiche
- ◆ A questi uffici è per lo più affidato il compito di **compilare i moduli** necessari per chiedere un permesso di soggiorno

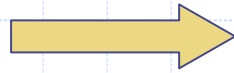
# Gli avvocati



- ◆ Molti avvocati e studi legali si sono specializzati in diritto dell'immigrazione, e seguono le pratiche dei cittadini stranieri
- ◆ Agli avvocati è affidato il compito di **presentare ricorsi** e **assistere in giudizio** i migranti che si sentano lesi nei loro diritti

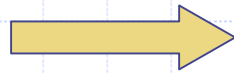
# Dunque

◆ Patronati



compilazione moduli

◆ Avvocati:



tutela in giudizio

# Un ruolo un po' diverso...

- ◆ Benché queste lezioni possano (forse) risultare utili **anche** agli (aspiranti) legali e agli (aspiranti) operatori di Patronato, esse hanno una finalità parzialmente differente
- ◆ Il nostro scopo è quello di contribuire a formare persone che siano in grado di tutelare **i diritti fondamentali dei cittadini stranieri**



# I diritti fondamentali

- ◆ «Sono “**diritti fondamentali**” tutti quei diritti soggettivi che spettano **universalmente** a **tutti gli esseri umani** in quanto dotati dello **status di persone**, o di cittadini o di persone capaci di agire»
- ◆ «[Tali diritti] coincidono con la **libertà** e con gli altri bisogni dalla cui garanzia dipende la **vita**, la **sopravvivenza**, l’**uguaglianza** e la **dignità** degli esseri umani».

Luigi Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, in Ermanno Vitale (a cura di), *Diritti fondamentali*, Laterza, Bari 2001, pagg. 5 e 7

# Quindi

- ◆ Diritti **universali** (spettano a tutti gli esseri umani)
- ◆ Legati alla **sopravvivenza** e alla **vita**
- ◆ Garanzia di **uguaglianza** tra tutte le persone
- ◆ Garanzia di **dignità** degli esseri umani

# Diritti e cittadinanza

◆ Secondo Ferrajoli, il Novecento «ha appiattito sulla **cittadinanza** tutto il variegato insieme dei diritti fondamentali (...). Una simile tesi (...) è stata rilanciata in questi ultimi anni, proprio quando i nostri benestanti paesi (...) hanno cominciato a essere minacciate dalle migrazioni di massa»

◆ «La **cittadinanza** viene così **a sostituirsi all'uguaglianza** quale categoria basilare della teoria della giustizia e della democrazia»

Luigi Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, in Ermanno Vitale (a cura di), *Diritti fondamentali*, Laterza, Bari 2001, pag. 23

# Le norme sull'immigrazione

- ◆ Le norme in materia di immigrazione sono un esempio di questo processo
- ◆ Esse infatti dividono il corpo sociale in **cittadini** e **stranieri**, e spesso (come vedremo) dividono gli stessi stranieri in differenti categorie o status: comunitari e non comunitari, regolari e irregolari, immigrati e rifugiati ecc.
- ◆ Ciascuna categoria è beneficiaria di un **differente catalogo di diritti**. In tal modo i diritti **cessano di essere universali**, e finiscono per dipendere dallo status di appartenenza

# Gli estremi...

- ◆ Portata alle sue estreme conseguenze, la logica delle norme in materia di immigrazione porterebbe a negare l'universalità dei diritti fondamentali
- ◆ D'altra parte, portata alle sue estreme conseguenze, anche l'universalità dei diritti fondamentali porterebbe a cancellare la normativa in materia di immigrazione

# Contraddizioni

◆ L'ordinamento dei moderni paesi occidentali non ha sciolto questa contraddizione: tutti i paesi **riconoscono l'universalità dei diritti fondamentali**, e al contempo **introducono restrizioni fondate sullo status giuridico**, e sulla partizione cittadini/stranieri

# I diritti

◆ Legati all'uguaglianza ↔ o alla cittadinanza

◆ Per tutti ↔ o riservati ai cittadini

◆ Universali ↔ o nazionali

◆ Inclusivi ↔ o escludenti

◆ Queste due forme di costruzione dei diritti sono egualmente legittime, nel senso che sono tutte e due previste e codificate nelle norme internazionali e nazionali

# L'interpretazione delle norme

- ◆ Essendo **intrinsecamente contraddittoria**, la normativa sull'immigrazione si presta a differenti interpretazioni
- ◆ Chi enfatizza la protezione del lavoro nazionale e la tutela della sovranità statale interpreta le norme in senso restrittivo
- ◆ Al contrario, chi valorizza l'universalità dei diritti fondamentali propone interpretazioni più estensive



# Indecidibilità

- ◆ Ne deriva che le norme in materia di immigrazione **non possono** – e non devono – **essere interpretate come comandi dal significato univoco**
- ◆ Ogni disposizione di legge è, sempre, **oggetto di differenti interpretazioni**

# Diritto e interpretazione (1)

◆ Secondo Paolo Grossi, il vero diritto «non è quello posto da un'autorità legittima» (in questo caso dal legislatore), ma «quello che l'interpretazione / applicazione immerge nella (...) società e rende sostanzialmente e non solo formalmente operativo»

Paolo Grossi, *Prima lezione di diritto*, Laterza, Bari 2003, pag. 109

# Diritto e interpretazione (2)

- ◆ La Corte di Cassazione ha rilevato che l'interpretazione delle norme «viene a determinare un **diritto vivente** in continua evoluzione che risulta più o meno differenziato dall'originario significato della disposizione scritta introdotta in una certa epoca dal legislatore»

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 2 Agosto 1994 n. 7194

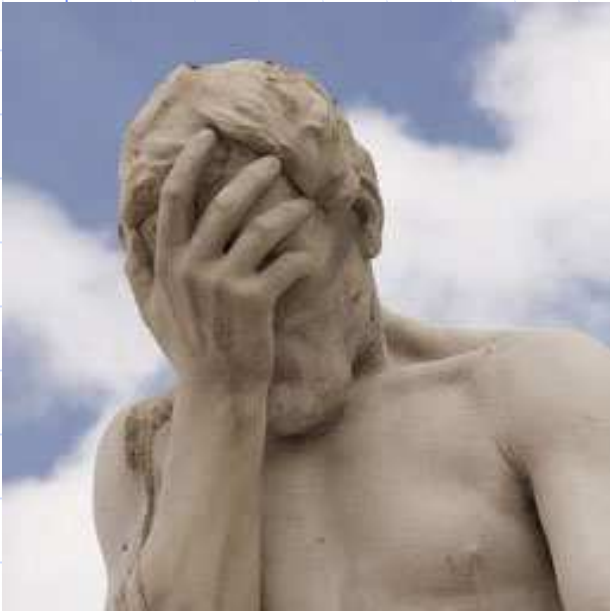
# Il “nostro” operatore

- ◆ Il “nostro” operatore non è dunque né il dipendente di un Patronato – incaricato di “dare informazioni” e “compilare moduli” – né l’avvocato – che tutela lo straniero in giudizio
- ◆ Si tratta piuttosto di una figura “ibrida”, che opera per la tutela dei diritti dei migranti, **negoziando** con le Questure e con gli uffici pubblici le modalità di applicazione della normativa, **“forzando” l’interpretazione della legge** in modo da garantire il più possibile l’universalità dei diritti

# Quindi...

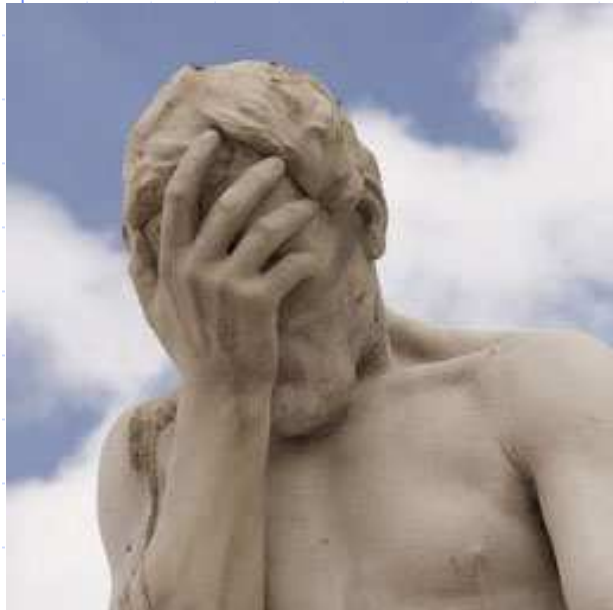
- ◆ Queste considerazioni ci aiutano anche a dare qualche indicazione “didattica”, sul modo più corretto di seguire queste lezioni...

# Non perdetevi nei dettagli...



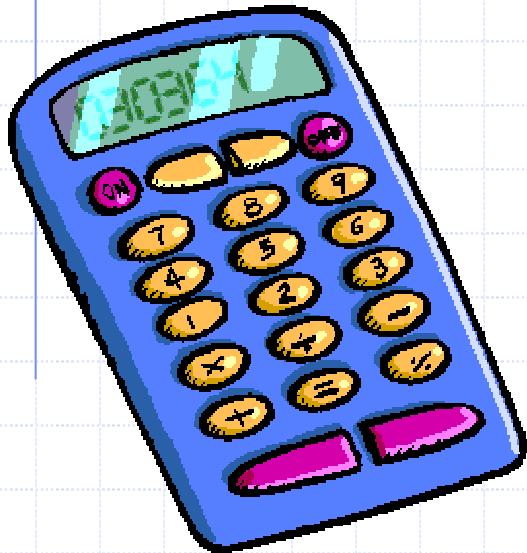
- ◆ La normativa è piena di dettagli complicatissimi da ricordare: ogni permesso di soggiorno segue una procedura diversa, è soggetto a disposizioni differenti e a regole spesso complicate e “astruse”
- ◆ Ricordarsi tutto è pressoché impossibile...
- ◆ **A noi, però, questi dettagli non interessano: ci interessa, piuttosto, restituire un quadro generale, che ci aiuti ad interpretare il senso della normativa**

# I dettagli...



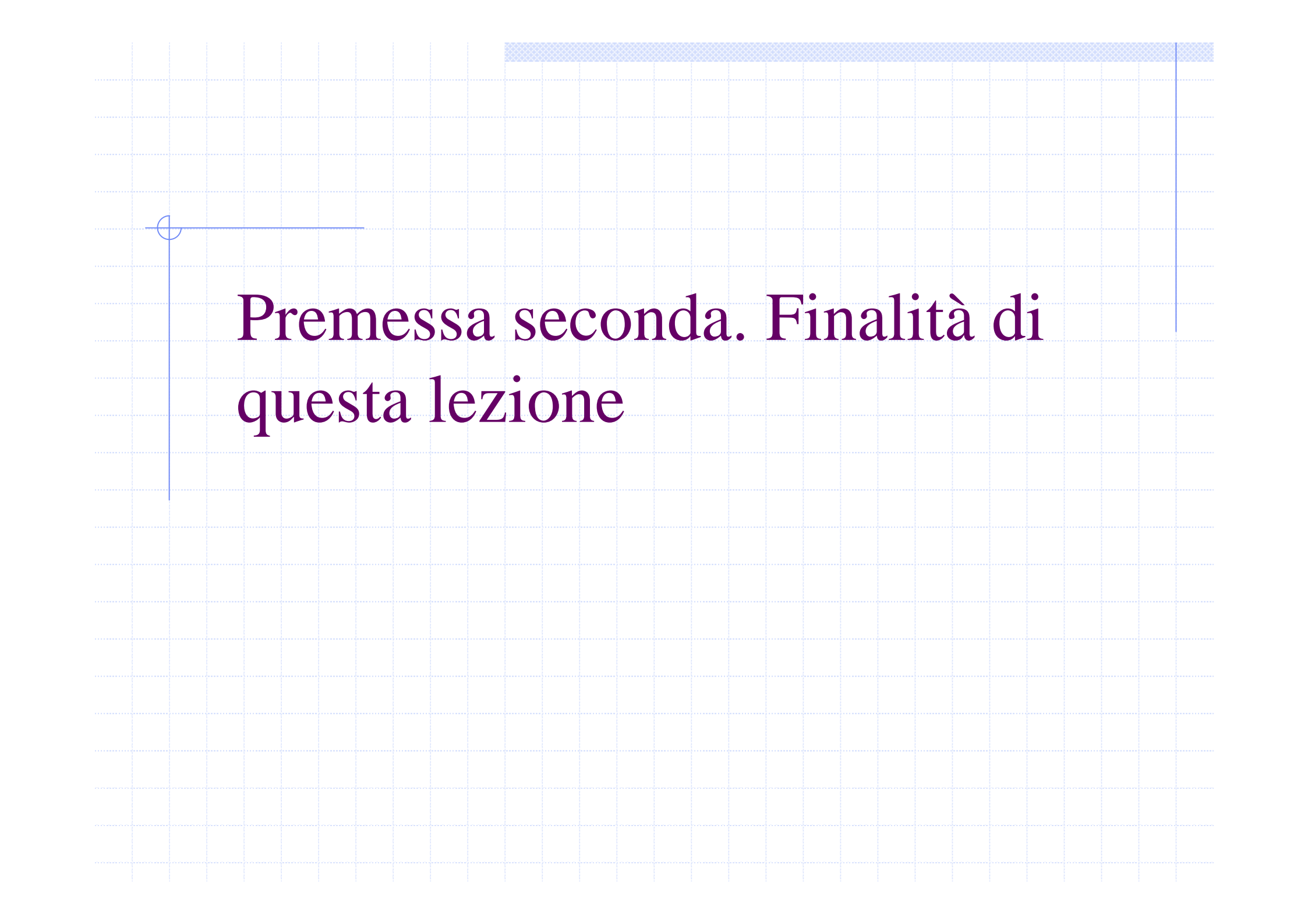
- ◆ I dettagli non si imparano e non si ricordano: al momento del bisogno, si può sempre consultare il testo di legge e ritrovarli
- ◆ Più difficile è, invece, orientarsi nel significato complessivo della normativa

# La legge non è una “regola”



- ◆ La legge non è una regola matematica. Non cercate, nelle singole disposizioni normative, la certezza di un comando univoco...
- ◆ La normativa è piena di contraddizioni, di ambiguità, di disposizioni poco chiare e scarsamente applicabili. I casi non regolati da alcuna norma, inoltre, sono molto numerosi, e rendono molto difficile orientarsi...





Premessa seconda. Finalità di  
questa lezione

# Cosa impariamo oggi (1)



◆ In questa lezione **non impariamo** la normativa sull'immigrazione, che è cosa troppo lunga e complessa...

# Cosa impariamo oggi (2)



- ◆ L'obiettivo di oggi è quello di imparare a fare un primo *check*, un primo controllo sulla documentazione dei nostri utenti



Premessa terza. Piccole cose da sapere prima di cominciare...

# La normativa sull'immigrazione



- ◆ Nell'ordinamento italiano, la normativa sull'immigrazione è regolata dal **Testo Unico sull'Immigrazione**, decreto legislativo 286/98

# Turco-Napolitano, Bossi-Fini, “pacchetto sicurezza”



- ◆ Normalmente, giornalisti e divulgatori spiegano che l'Italia ha avuto tre diverse leggi sull'immigrazione: la **Turco-Napolitano del 1998**, la **Bossi-Fini del 2002**, e il “**pacchetto sicurezza**” del **2009**

# Testo Unico e “Turco-Napolitano”



- ◆ Nel 1998, la legge Turco-Napolitano ha creato il **Testo Unico sull’Immigrazione**
- ◆ Nel linguaggio giuridico, il **Testo Unico** è una legge che raccoglie tutte le disposizioni normative in vigore su un dato argomento (in questo caso l’immigrazione)

# Testo Unico e “Bossi-Fini”



- ◆ Nel 2002, è entrata in vigore la legge “Bossi-Fini”
- ◆ Questa non si presenta come legge autonoma, ma come una sorta di “maxi-emendamento” al vecchio Testo Unico
- ◆ In linguaggio tecnico, questo “maxi-emendamento” si chiama **novella legislativa** (novella=innovazione, cambiamento di una legge esistente)



# Testo Unico e “pacchetto sicurezza”



- ◆ Anche il cosiddetto “pacchetto sicurezza”, voluto dal Ministro Maroni e approvato nel 2009, utilizza la tecnica della “novella legislativa”, e quindi modifica radicalmente il Testo Unico, senza abrogarlo del tutto

# Testo Unico

- ◆ Per questo oggi si continua a citare il “Testo Unico” del 1998, che nel tempo è stato modificato e “novellato” da vari interventi legislativi

# Quindi

- ◆ Testo Unico immigrazione, decreto legislativo 286/98 e successive modifiche ed integrazioni
- ◆ Regolamento di Attuazione del Testo Unico, DPR 394/99

# I cittadini comunitari

- ◆ Le norme che abbiamo appena citato riguardano esclusivamente i cittadini non comunitari, cioè provenienti da paesi che non appartengono allo spazio UE
- ◆ La disciplina sui cittadini comunitari è regolata dalla Direttiva CE 38/2004 e dal Decreto Legislativo 286/98