

**Associazione Straniamenti**

**Associazione di Promozione Sociale**



# **Seminario di formazione**

**Gennaio 2014**

**Parte seconda**  
**Documenti e status**

**Sergio Bontempelli**

# Gli status dei migranti in Italia

- ◆ Il *permesso di soggiorno* conferisce al cittadino straniero lo *status* di regolare; chi è senza permesso ha invece lo *status* di irregolare
- ◆ Fino a pochi anni fa, “regolare” e “irregolare” erano gli *status* più diffusi; oggi, la situazione è notevolmente complicata

# Che cos'è lo **status**

- ◆ Nel linguaggio giuridico, lo **status** è «l'insieme di diritti e di doveri che derivano ad una persona per il fatto di appartenere ad un gruppo (es. status di cittadino)»  
(AA.VV., *Diritto amministrativo*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli 2012, pag. 29)

# Il soggiorno: diritto soggettivo e interesse legittimo

- ◆ Una prima classificazione possibile, tra i vari *status* dei migranti, può essere stabilita distinguendo tra coloro che hanno un **diritto al soggiorno in Italia**, coloro che hanno un semplice **interesse legittimo** a permanere nel nostro paese, e coloro cui il **soggiorno è vietato**

# Il **diritto soggettivo**

- ◆ Nel linguaggio giuridico, con il termine **“diritto soggettivo”** si intende «quella posizione giuridica soggettiva di vantaggio che l’ordinamento giuridico conferisce ad un soggetto, riconoscendogli (...) la tutela degli interessi (...) in modo **pieno ed immediato**» (AA.VV. Diritto amministrativo, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli 2012, pag. 31).

# L'interesse legittimo

- ◆ L'“**interesse legittimo**” si ha invece quando il diritto di una persona o di un soggetto «**cede di fronte all'interesse pubblico** (...). [Quando l'azione dello Stato o della Pubblica Amministrazione] ha avuto luogo **in nome dell'interesse pubblico**, il privato deve cedere» (Franco G. Ricci, *Principi di diritto processuale generale. Appendice di aggiornamento*, Giappichelli, Torino 2011, pag. 9).

# Un esempio di **diritto soggettivo**



- ◆ Il 5 Maggio 2008, il Tribunale di Modica (Ragusa) ha emanato una sentenza riferita al caso di uno studente minore con grave disabilità
- ◆ Nella sentenza, il giudice precisa che **il servizio di trasporto è un diritto soggettivo perfetto** e che i Comuni siciliani **sono obbligati a fornirlo** ai propri cittadini con disabilità

# Un esempio di **interesse legittimo**



- ◆ Quello dei costruttori e delle aziende edili è il tipico esempio di **interesse legittimo**
- ◆ Le aziende edili possono costruire sul territorio, ma i Comuni possono limitare la loro possibilità di edificare: la tutela dell'ambiente, la preservazione del patrimonio storico urbano, ed altri **rilevanti interessi pubblici** prevalgono sull'interesse del costruttore ad edificare nuovi alloggi



# Semplificando un po' ...

- ◆ Il **“diritto soggettivo”** è un diritto pieno ed immediato, che il soggetto può sempre far valere contro privati e amministrazioni pubbliche
- ◆ L’**“interesse legittimo”** è una posizione giuridica che può essere fatta valere, ma che deve comunque cedere di fronte all’interesse della collettività (interesse pubblico)

# L'interesse pubblico non è arbitrio (1)



- ◆ Di fronte all'**interesse legittimo** di un singolo (una persona, un'azienda ecc.) l'**interesse pubblico** rappresentato dallo Stato è dunque considerato prevalente e prioritario
- ◆ Ciò però non significa attribuire allo Stato un potere arbitrario e assoluto...

# L'interesse pubblico non è arbitrio (2)



- ◆ In un sistema democratico fondato sul diritto, lo Stato e la Pubblica Amministrazione devono funzionare secondo equità, ragionevolezza e imparzialità
- ◆ La definizione dell'interesse pubblico deve essere data dalla legge e deve valere per tutti.

# La tutela degli interessi legittimi



- ◆ Il titolare di un interesse legittimo ha comunque il diritto di controllare se i provvedimenti della Pubblica Amministrazione sono stati emessi nel rispetto delle leggi vigenti, nonché dei principi di equità e imparzialità
- ◆ Per questo esistono, ad esempio, i Tribunali Amministrativi (TAR), chiamati a pronunciarsi sulle decisioni della Pubbliche Amministrazioni tutelando gli interessi legittimi dei cittadini

# Ius Migrandi?



- ◆ Nei sistemi giuridici occidentali, **l'immigrazione non è considerata un diritto**
- ◆ Ciò non significa che migrare in un altro paese sia vietato in assoluto
- ◆ Significa però che **gli Stati sono legittimati ad imporre limitazioni e barriere alla mobilità delle persone lungo le frontiere, in nome dell'interesse pubblico**

# L'immigrazione: un “interesse legittimo”



- ◆ L'ingresso e il soggiorno in Italia degli stranieri rappresentano un tipico caso di “interesse legittimo”
- ◆ Emigrare in Italia non è vietato, ma le migrazioni possono essere limitate, condizionate o selezionate in ragione di **prevalenti interessi pubblici**

# Cosa dice la Corte Costituzionale

- ◆ “La regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale é collegata alla **ponderazione di svariati interessi pubblici**, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione”.

◆ “Tale ponderazione spetta (...) al **legislatore ordinario**, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, **limitata, sotto il profilo della conformità alla Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli**” (sentenza n. 62, 1994).



# L'asilo, un **diritto soggettivo**



- ◆ Se emigrare in Italia – per esempio per motivi di lavoro – è considerato un **interesse legittimo**, chiedere **asilo** al nostro paese è invece **un vero e proprio diritto soggettivo**, garantito (almeno in teoria) a tutti coloro che fuggono dalle persecuzioni e dalle discriminazioni subite nei paesi di origine

# Asilo e Immigrazione (1)

- ◆ La distinzione tra **asilo** e **immigrazione** ci consente di capire bene la differenza tra **interesse legittimo** e **diritto soggettivo**
- ◆ **L'asilo è un diritto soggettivo**: se lo straniero dimostra di essere perseguitato ha diritto a un permesso di soggiorno, senza ulteriori condizioni (almeno in teoria...)

# Asilo e Immigrazione (2)

- ◆ **L'immigrazione per lavoro è, invece, un interesse legittimo.**
- ◆ In questo caso, lo Stato può imporre condizioni specifiche: per esempio può limitare l'ingresso solo a determinate categorie di lavoratori; oppure può stabilire (come in effetti avviene) che si possa avere il permesso solo se si percepisce un minimo di reddito; può imporre ai richiedenti il permesso di soggiorno di disporre di un alloggio; e così via

# Infatti...

- ◆ In Italia, chi chiede asilo deve “semplicemente” (*si fa per dire*) dimostrare di essere vittima di persecuzioni
- ◆ Chi invece chiede un permesso per lavoro deve sottostare a controlli ben più stringenti. Non basta avere un contratto di lavoro: serve un **reddito sufficiente**, un **alloggio idoneo**, una **fedina penale pulita**; bisogna essere entrati con un **visto regolare** e non essere irregolari...

# Il soggiorno in Italia: gli status

- ◆ Si diceva dunque che una prima classificazione possibile, tra i vari *status* dei migranti, può essere stabilita distinguendo tra coloro che hanno un **diritto al soggiorno in Italia**, coloro che hanno un semplice **interesse legittimo** a permanere nel nostro paese, e coloro cui il **soggiorno è vietato**

# Il soggiorno come diritto soggettivo

Hanno un diritto soggettivo al soggiorno in Italia:

- ◆ I **cittadini comunitari**, cioè appartenenti a uno dei paesi dell'Unione Europea
- ◆ I **minori di anni 18**. Questo è un dettaglio da ricordare: non esistono “minorenni clandestini”!!!
- ◆ Alcuni **familiari di cittadini italiani e comunitari** (in particolare, il coniuge e i figli minori)
- ◆ I **richiedenti asilo, i rifugiati e in generale coloro che richiedono protezione internazionale**
- ◆ Le **donne in stato di gravidanza**, fino al sesto mese dopo la nascita del figlio o della figlia, nonché i loro coniugi

# Il soggiorno come interesse legittimo

Hanno, invece, un semplice interesse  
legittimo al soggiorno in Italia:



- ◆ I **cittadini non comunitari** che soggiornano in Italia per **brevi periodi**, inferiori a tre mesi (ad esempio per turismo)
- ◆ I **cittadini non comunitari** che soggiornano in Italia per **motivi di lavoro** (subordinato, autonomo o stagionale)
- ◆ I **cittadini non comunitari** che soggiornano in Italia per **motivi di studio**
- ◆ In una certa misura, anche i **cittadini non comunitari** che soggiornano in Italia per **motivi familiari** (perché sono coniugi o parenti di cittadini non comunitari che soggiornano per lavoro)

# L'importanza di questa distinzione (1)

- ◆ Per coloro il cui soggiorno è un **interesse legittimo**, il permesso di soggiorno ha **valore costitutivo** della possibilità di soggiorno: significa che senza permesso non si può stare in Italia, senza permesso non è possibile lavorare né ottenere benefici di alcun tipo, senza permesso si può essere espulsi...

## L'importanza di questa distinzione (2)

- ◆ Per coloro il cui soggiorno è, invece, un **diritto soggettivo**, il permesso di soggiorno ha semplice **valore dichiarativo**: poiché la permanenza in Italia è un vero e proprio diritto, si può risiedere sul territorio anche senza un documento di soggiorno

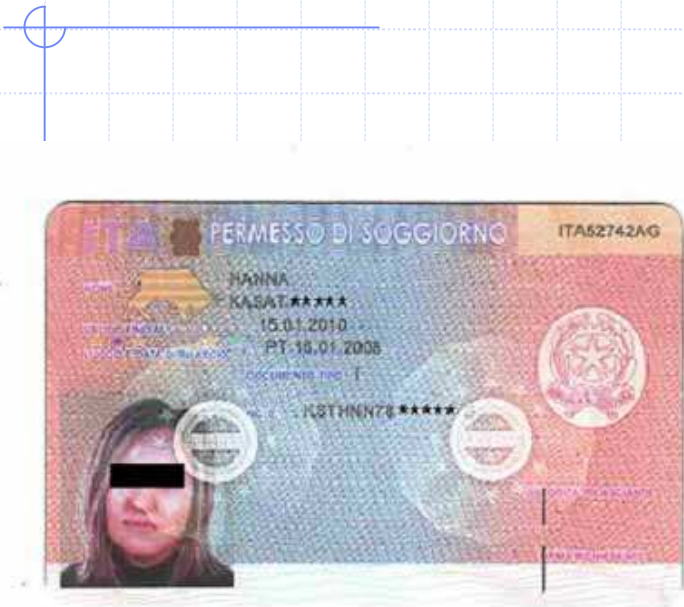
# Espellibilità

- ◆ Coloro il cui soggiorno è un **diritto soggettivo** sono di norma inespellibili. Anche quando non hanno assolto a tutti gli obblighi di legge in materia di soggiorno, non possono essere espulsi in modo automatico, per il semplice fatto di non essere in regola
- ◆ Per chi ha un semplice **interesse legittimo** al soggiorno, il solo fatto di non avere un permesso, o di non averne chiesto il rinnovo nei tempi previsti dalla legge, è condizione sufficiente per avere una espulsione

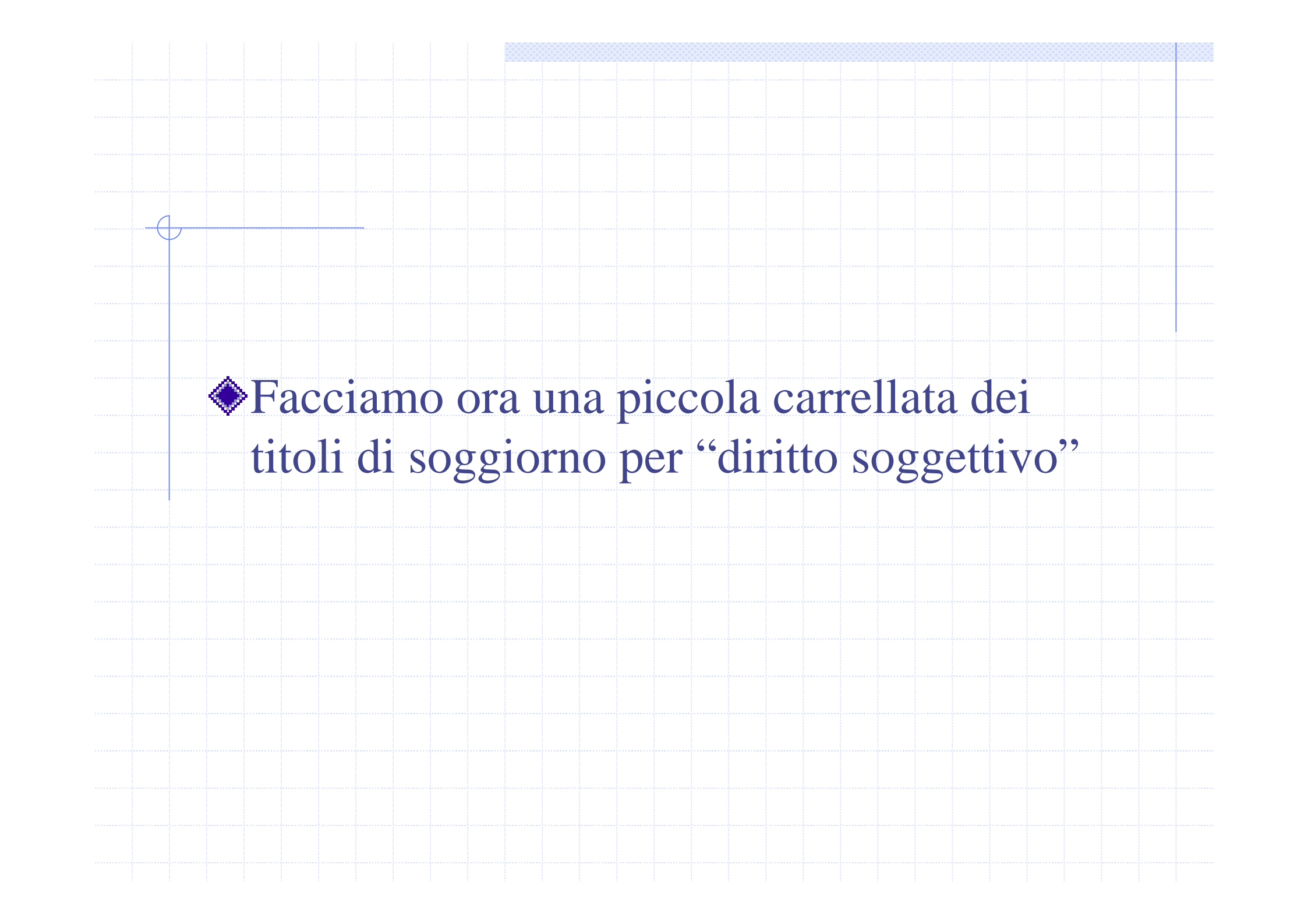
# Diversità di procedure

- ◆ Nei due casi, cambiano anche le procedure per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno
- ◆ Nel caso dell'**interesse legittimo**, il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno possono essere soggetti a condizioni particolari: per esempio, si può richiedere un alloggio idoneo, un reddito sufficiente ecc.
- ◆ Chi ha invece un **diritto soggettivo al soggiorno** deve dimostrare soltanto di appartenere alla categoria di aventi diritto: deve dunque provare di essere rifugiato in fuga dalle persecuzioni, oppure parente di cittadino italiano, oppure minore ecc.

# In prima approssimazione...



- ◆ Non è una regola ferrea (ci sono numerose eccezioni), ma in linea generale **i titolari di un interesse legittimo hanno un permesso elettronico**
- ◆ **I titolari di un diritto soggettivo hanno più spesso un permesso cartaceo**



◆ Facciamo ora una piccola carrellata dei  
titoli di soggiorno per “diritto soggettivo”

# I cittadini comunitari: chi sono

- ◆ I cittadini comunitari sono quelli provenienti da Stati che appartengono all'Unione Europea.
- ◆ I paesi “storici” dell'Europa: Austria - Belgio - Danimarca - Finlandia - Francia – Germania - Grecia - Irlanda - Lussemburgo - Olanda - Portogallo – Regno Unito - Spagna – Svezia – e Italia
- ◆ I paesi entrati con l'allargamento del 2004:(15+10) Cipro – Estonia - Lettonia - Lituania - Malta - Polonia - Rep. Ceca - Slovacchia - Slovenia - Ungheria
- ◆ I paesi di nuova adesione del 2007:(25+2) Bulgaria – Romania
- ◆ Dal prossimo Luglio 2013, il ventottesimo paese: la Croazia



◆ Sono equiparati ai cittadini dell'Unione Europea anche i cittadini *svizzeri*, di *S. Marino*, del *Principato di Andorra*, del *Principato di Monaco* e degli stati appartenenti allo spazio economico europeo – SEE (*Norvegia, Islanda e Liechtenstein*).

# Da ricordare

- ◆ **Bulgari, romeni, polacchi e, dal Luglio 2013, anche i croati** sono cittadini comunitari (esattamente come i francesi, gli spagnoli o i tedeschi... almeno in teoria)
- ◆ **Albanesi, serbi, bosniaci, macedoni, moldavi, ucraini** sono “non comunitari” (esattamente come i senegalesi, i nigeriani, o anche – almeno in teoria – gli statunitensi, i canadesi o gli australiani...)

# I cittadini comunitari (1)

- ◆ Trattato UE, Art. 18: «Ogni cittadino dell'Unione ha il **diritto** di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso»
- ◆ Da notare la formulazione: ogni cittadino ha il diritto di soggiornare, circolare ecc. Si tratta di un **diritto soggettivo**

## I cittadini comunitari (2)

- ◆ Trattato UE, Articolo 17: «1. È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato Membro. [...] I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente trattato»

# I cittadini comunitari (3)

- ◆ I cittadini comunitari **non sono considerati stranieri** nel nostro ordinamento. A loro non sono applicabili le norme in materia di immigrazione
- ◆ Il cittadino comunitario ha il **diritto di entrare, soggiornare e circolare nel territorio dello Stato italiano**
- ◆ Nessun cittadino comunitario può essere definito *strictu sensu* **irregolare**
- ◆ I cittadini comunitari non devono chiedere il permesso di soggiorno, e loro non si applicano le norme del Testo Unico

# Familiari di cittadini italiani/comunitari (diritto soggettivo, non comunitari)

MINISTERO DELL'INTERNO  
AMMINISTRAZIONE DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Questura di [redacted]  
**CARTA DI SOGGIORNO PER STRANIERI**  
FOREIGNERS' PERMIT OF STAY  
A TEMPO INDETERMINATO - PERMANENT

EDONDAZIONE: CAFAL  
NOME: HRODEI  
LUNGO NASCITA: CHIFFONE DATA: [redacted]  
CITTADINANZA: [redacted] STATO CIVILE: [redacted] SIFUG: [redacted]  
RESIDENZA ITALIA - COMUNALE: [redacted] PROV.: [redacted]  
INDIRIZZO: [redacted]  
DOCUMENTO PAS: PAS. NUMERO: [redacted] SCADENZA: [redacted] C.F.: [redacted]  
RILASCIATO DA: [redacted] DATA: [redacted]  
INGRESSO ITALIA - DATA: 01/04/1993 FRONTIERA: [redacted]  
TIPO SOGGIORNO PRECEDENTE: [redacted]  
MIEZI DI SOSTENTAMENTO: DA LAVORO NESSUNA O IENOTA  
COMUNICAZIONE: [redacted]  
PERSONE A CARICO CONVIVENTI: [redacted]  
PRIMO RILASCIO: [redacted]  
RINNOVAMENTO: 06/02/2004  
DATA: 06/02/04  
ITALIA ALL'USCITA DEFINITIVA DALLO STATO IL PRESENTE DOCUMENTO DOVE ESSERE RICONFERMATO ALLA POLIZIA DI FRONTIERA FIRMA DEL DICHIARANTE  
IL QUESTORE

- ◆ Come abbiamo visto, hanno diritto a stare in Italia i **familiari di cittadini italiani e comunitari** (per es. coniugi e figli minori)
- ◆ Si parla, qui, **dei familiari non comunitari di cittadini comunitari**: per esempio, il senegalese sposato con una rumena...

# Familiari di cittadini italiani/comunitari (2) (diritto soggettivo, non comunitari)

MINISTERO DELL'INTERNO  
AMMINISTRAZIONE DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Questura di [redacted]  
**CARTA DI SOGGIORNO PER STRANIERI**  
FOREIGNERS PERMIT OF STAY  
A TEMPO INDETERMINATO - PERMANENT

EDONDAZIONE: CAFAL  
NOME: HRODEH  
LUNGO NASCITA: CHIFFONE DATA: [redacted]  
CITTADINANZA: [redacted] STATO CIVILE: [redacted] UFFUG: [redacted]  
RESIDENZA ITALIA - COMUNALE: [redacted] PROV.: [redacted]  
INDIRIZZO: [redacted]  
DOCUMENTO PAS: [redacted] NUMERO: [redacted] SCADENZA: [redacted] C.F.: [redacted]  
RILASCIATO DA: [redacted] DATA: [redacted]  
INGRESSO ITALIA - DATA: 01/04/1992 FRONTIERA: [redacted]  
TIPO SOGGIORNO PRECEDENTE: [redacted] AUTONOMO  
MIEZI DI SOSTENTAMENTO: [redacted] NESSUNA O IENOTA  
COMUNICAZIONE: [redacted]  
PERSONE A CARICO CONVIVENTI: [redacted]  
PRIMO RILASCIO: [redacted]  
RINNOVAMENTO: [redacted] DATA: 06/02/2004  
DATA: 06/02/2004  
ITALIA ALL'USCITA DEFINITIVA DALLO STATO IL PRESENTE DOCUMENTO DOVE ESSERE RICONFERMATO  
ALLA POLIZIA DI FRONTIERA  
FIRMA DEL DICHIARANTE  
IL QUESTORE

- ◆ I familiari di cittadini comunitari o italiani possono avere, a seconda dei casi, permessi di soggiorno della durata di due anni, o carte di soggiorno della durata di cinque anni

# Familiari di cittadini italiani/comunitari (3) (diritto soggettivo, non comunitari)

MINISTERO DELL'INTERNO  
AMMINISTRAZIONE DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Questura di  
**CARTA DI SOGGIORNO PER STRANIERI**  
FOREIGNERS' PERMIT OF STAY  
A TEMPO INDETERMINATO - PERMANENT

EDONOME  
NOME  
LUNGO NASCITA  
CITTADINANZA  
RESIDENZA ITALIANA - COMUNALE  
INDIRIZZO  
DOCUMENTO PAS - DIES  
RILASCIATO DA  
INGRESSO ITALIA - DATA  
TIPO SOGGIORNO PRECEDENTE  
MIEZI DI SOSTENTAMENTO  
COMUNICAZIONE  
PERSONE A CARICO CONVIVENTI  
PRIMO BILANCIO  
RINNOVO/SOSTITUZIONE  
DATA  
ITALIA ALL'USCITA DEFINITIVA DALLO STATO IL PRESENTE DOCUMENTO DOVE ESSERE RICONFERMATO ALLA POLIZIA DI FRONTIERA  
FIRMA DEL DICHIARANTE  
IL QUESTORE

- ◆ Avendo un diritto soggettivo al soggiorno, i familiari di cittadini comunitari e italiani possono lavorare, ma non sono obbligati a farlo, e **possono rinnovare i loro documenti anche senza il lavoro**



# Il diritto di asilo in Italia (1)



- ◆ Il diritto di asilo è una materia estremamente complessa su cui non possiamo soffermarci in questa sede

# Il diritto di asilo in Italia (2)



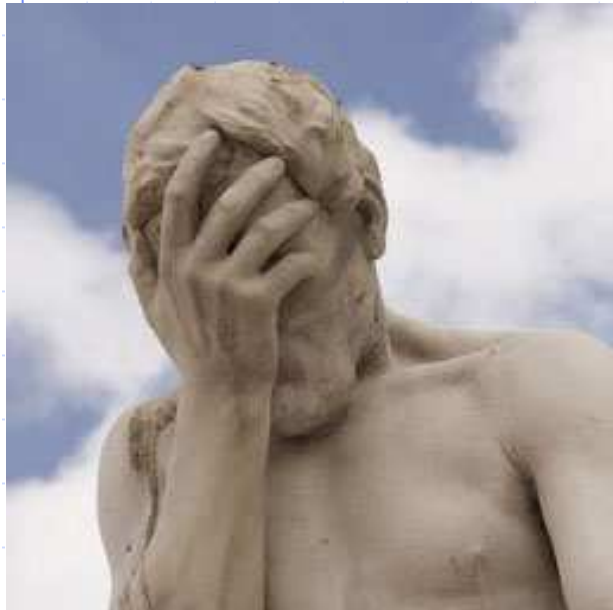
- ◆ Per adesso, basterà ricordare che può chiedere protezione all'Italia «chiunque, (...) **nel giustificato timore d'essere perseguitato** per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato»  
(Convenzione di Ginevra, art. 1)

# L'esito di una domanda di asilo

- ◆ La domanda di asilo viene valutata da apposite Commissioni territoriali, che possono prendere quattro possibili decisioni:

- ◆ **Diniego secco.** La domanda è respinta
- ◆ **Protezione umanitaria.** La domanda non è accolta, ma la Commissione ritiene che possano sussistere “gravi motivi di carattere umanitario”. Viene concesso un permesso per motivi umanitari.
- ◆ **Protezione sussidiaria.** Il richiedente non può dimostrare una persecuzione personale, ma la Commissione ritiene che rischi di subire un “danno grave” (condanna a morte, tortura, ecc.). Viene concesso un permesso per protezione sussidiaria.
- ◆ **Status di rifugiato.** La domanda è accolta. Viene concesso un permesso per asilo politico

# Dettagli da azzeccagarbugli...



- ◆ “Gravi motivi di carattere umanitario”, “danno grave”, “persecuzione personale”... parole difficili di difficile interpretazione (sembrano tutte uguali)
- ◆ **A noi, però, questi dettagli non interessano**

# Andiamo al sodo...

- ◆ A noi interessa sapere solo che **tutti e tre questi permessi di soggiorno** (asilo politico, protezione sussidiaria, motivi umanitari) **autorizzano lo straniero ad esercitare attività lavorativa**
- ◆ I permessi di soggiorno **possono essere rinnovati e convertiti in permessi per motivi di lavoro**