



**Progetto “Ricostruire Insieme” - L’Aquila
Seconda Lezione**

I fondamenti teorici della normativa sull’immigrazione

A cura di

Sergio Bontempelli

<http://www.sergiobontempelli.net>

Aprile 2010



La libertà di movimento per il cittadino italiano

- ✦ Costituzione italiana, art. 16: “Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche”.
- ✦ “Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge”.


Il diritto alla libera circolazione

- ✱ Il *cittadino italiano* ha dunque *diritto alla libertà di circolazione: può entrare e uscire liberamente dal territorio italiano*
- ✱ La *libertà di circolazione* è prevista anche – sia pure con qualche limitazione in più – per il *cittadino comunitario*.
- ✱ Per gli *extracomunitari*, invece, la libertà di circolazione è subordinata al possesso di una preventiva autorizzazione che si chiama *permesso di soggiorno*. Solo chi ha il *permesso di soggiorno* gode della libertà di circolazione prevista per i cittadini



Differenza tra cittadino e straniero

- ☀ Il cittadino ha *diritto alla libera circolazione, a entrare e uscire dal territorio dello Stato*
- ☀ Lo straniero non ha questo diritto. Può circolare nel territorio solo dopo aver acquisito una previa autorizzazione (il permesso di soggiorno, appunto)

- 
- ✦ Nell'ordinamento italiano, dunque, l'immigrazione *non è un diritto*.
 - ✦ Ciò non significa che venire in Italia sia proibito: significa, invece, che l'ingresso e il soggiorno possono essere limitati o impediti per superiori esigenze legate all'interesse collettivo (pubblico).


Cosa dice la Corte Costituzionale

- ☀ “Il cittadino (...) *ha diritto* di risiedere nel territorio del proprio Stato senza limiti di tempo e *non può esserne allontanato per nessun motivo*. Di contro, lo straniero *non ha un diritto acquisito di ingresso e di soggiorno*; può entrare e soggiornare *solo conseguendo determinate autorizzazioni*, e per lo più, per un periodo determinato”.
- ☀ “Lo Stato ospitante può (...) revocare in ogni momento il permesso di soggiorno o limitare la circolazione dello straniero (...), nella salvaguardia (...) dei diritti fondamentali” (sentenza 244/1974).



Ancora la Corte Costituzionale

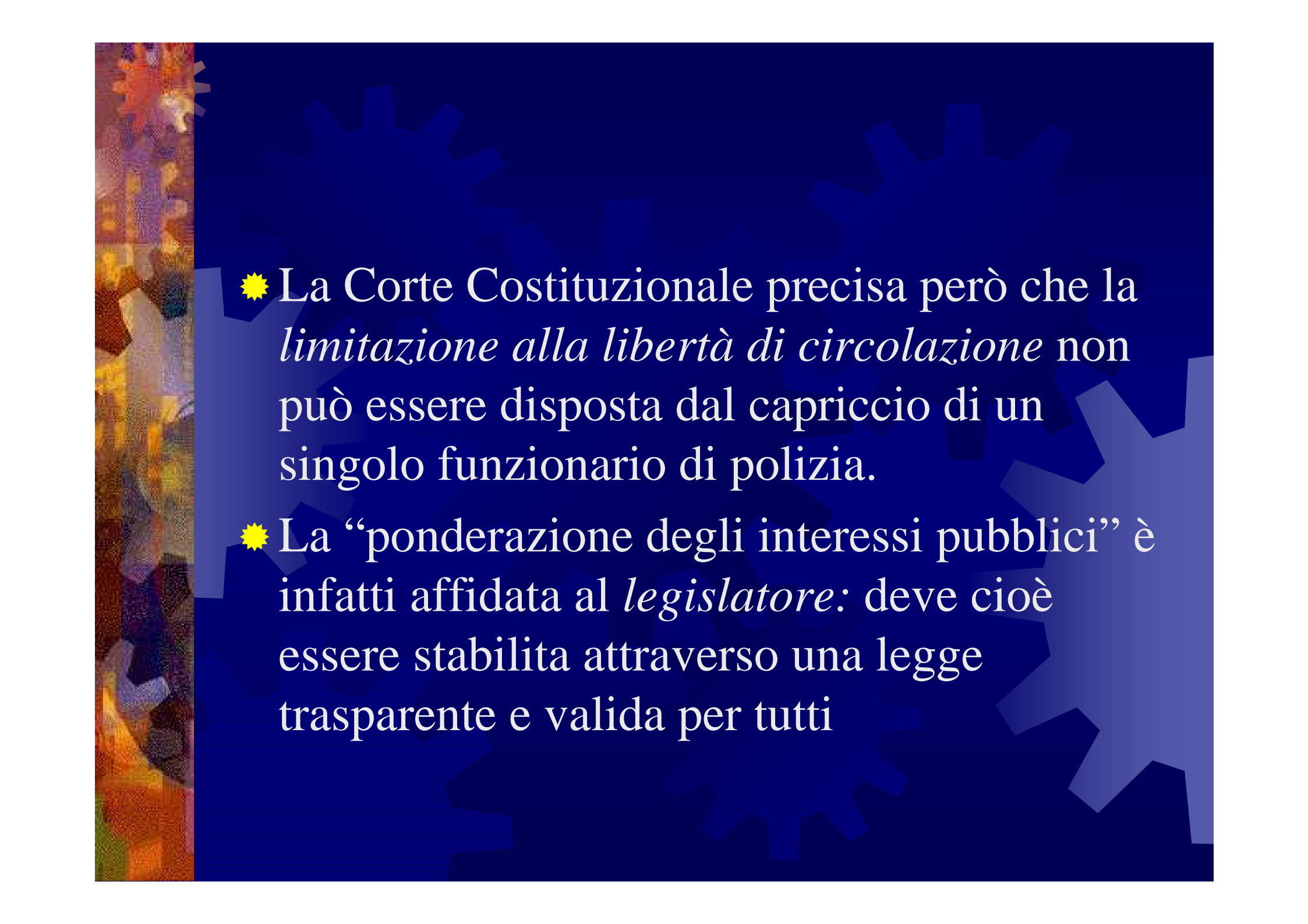
- ★ “La regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale é collegata alla *ponderazione di svariati interessi pubblici*, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema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

Riassumiamo...

- ✦ Il *cittadino italiano* e – in misura minore – quello *comunitario* - hanno *diritto alla libera circolazione*. Ciò significa che lo Stato non può limitare questo diritto, se non per contingenti e gravi motivi di sicurezza
- ✦ Il *cittadino straniero* non ha un diritto pieno: la facoltà di circolare sul territorio può essere limitata in considerazione di un interesse pubblico prevalente (per esempio, ordine pubblico o politica in materia di immigrazione)

- 
- ✦ La Corte Costituzionale precisa però che la *limitazione alla libertà di circolazione* non può essere disposta dal capriccio di un singolo funzionario di polizia.
 - ✦ La “ponderazione degli interessi pubblici” è infatti affidata al *legislatore*: deve cioè essere stabilita attraverso una legge trasparente e valida per tutti



La normativa sugli stranieri

- ✦ A norma di Costituzione, dunque, la legge *non può stabilire limitazioni alla libertà di circolazione per i cittadini italiani. Può farlo, invece, per i cittadini stranieri.*
- ✦ La legge può dunque stabilire se e in che misura i cittadini stranieri possono entrare e soggiornare nel territorio dello Stato



La scelta

- ✦ Il legislatore si è avvalso di questa facoltà (scegliere se e in che misura gli stranieri possono entrare e circolare), e ha stabilito alcune importanti limitazioni alla libertà di circolazione per gli stranieri. Vediamo quali...


[Guarda il video](#)

Cosa dice Travaglio

- ✦ Per poter entrare in Italia *bisogna già avere un lavoro. Bisogna cioè disporre di un contratto di lavoro stipulato “a distanza”, mentre si è ancora al paese di origine.*
- ✦ Non è possibile regolarizzare chi è già entrato in Italia in modo irregolare
- ✦ Non è possibile per i “turisti” ottenere un permesso di soggiorno che autorizzi a svolgere attività lavorativa

Le scelte del legislatore

- ✦ Far entrare in Italia solo chi garantisce di potersi mantenere con propri mezzi (per esempio, con il lavoro), senza gravare sull'assistenza pubblica
- ✦ Far entrare in Italia solo “chi viene per lavorare, e non per delinquere”
- ✦ Non regolarizzare chi è entrato in Italia senza visto o chi soggiorna illegalmente
- ✦ Filtrare gli immigrati *in ingresso* (cioè prima che entrino effettivamente in Italia)



Come si fa a “filtrare” gli immigrati

- ✦ Per “selezionare” gli immigrati – per fare entrare cioè solo quelli “desiderabili”, allontanando i “non graditi” – si impongono agli stranieri *due diverse autorizzazioni*.
- ✦ Per poter *entrare in Italia*, gli stranieri devono chiedere una specifica “autorizzazione all’ingresso”; per potervi rimanere devono chiedere una “autorizzazione al soggiorno”



**Prima di entrare in
Italia**

*Autorizzazione
all'ingresso*
VISTO

**Ingresso
alla frontiera**

Arrivati in Italia

*Autorizzazione al
soggiorno*
**PERMESSO DI
SOGGIORNO**



Il “motivo” del visto

- ✦ Ogni “visto” deve essere richiesto specificando il “motivo” dell’ingresso: lavoro, studio, turismo, motivi familiari ecc.
- ✦ Ogni visto è dunque concesso per un “motivo” specifico

Il “motivo” del soggiorno

- ✦ Anche il permesso di soggiorno ha un “motivo”
- ✦ La legge prevede che il motivo del soggiorno debba corrispondere al motivo del visto
- ✦ Se si è richiesto un “visto” per lavoro, si avrà un permesso di soggiorno per lavoro; se il visto è per turismo, anche il permesso sarà per turismo ecc.



**Prima di entrare in
Italia
Richiesta dei requisiti
per l'ingresso per
lavoro**

***Autorizzazione
all'ingresso per lavoro***
**VISTO PER MOTIVI DI
LAVORO**

**Ingresso
alla frontiera**

**Arrivati in Italia
Richiesta dei
requisiti per
l'ingresso per lavoro**

***Autorizzazione al
soggiorno per lavoro***
**PERMESSO DI
SOGGIORNO PER
MOTIVI DI LAVORO**



Gli effetti previsti dal legislatore

- ✦ In questo modo, il legislatore si aspetta di *controllare le migrazioni*.
- ✦ Chi entra per turismo avrà un permesso per turismo. Se il legislatore decide che i turisti non possono rimanere in Italia per lavorare alla scadenza del permesso, basterà *proibire il rinnovo o la trasformazione del permesso per turismo*



I “canali di ingresso”

- ✦ I vari “motivi” di un visto possono essere raggruppati in due grandi categorie: *ingressi per breve durata* (max. 3 mesi) e *ingressi per lunga durata* (due anni o più)



Gli ingressi per breve durata

- ☀ Gli ingressi per breve durata sono “canali a fondo chiuso”: chi chiede un visto di questo tipo non potrà, alla scadenza del relativo permesso di soggiorno, rimanere in Italia
- ☀ Ne deriva che un permesso di soggiorno con un motivo di breve durata:
 - ☀ Non può essere rinnovato
 - ☀ Non autorizza a svolgere attività lavorativa
 - ☀ Non può essere convertito in permesso con altro motivo (per esempio, per lavoro)



Gli ingressi per lunga durata

- ☀ Tutto il contrario avviene per gli ingressi di lunga durata. Di norma, questo tipo di permessi di soggiorno:
 - E' *multifunzionale*: consente di svolgere tutte le attività degli altri permessi di lunga durata. Per esempio, è possibile lavorare anche con un permesso di soggiorno per motivi familiari
 - Può essere rinnovato
 - Può essere convertito, alla scadenza, in altro permesso di lunga durata

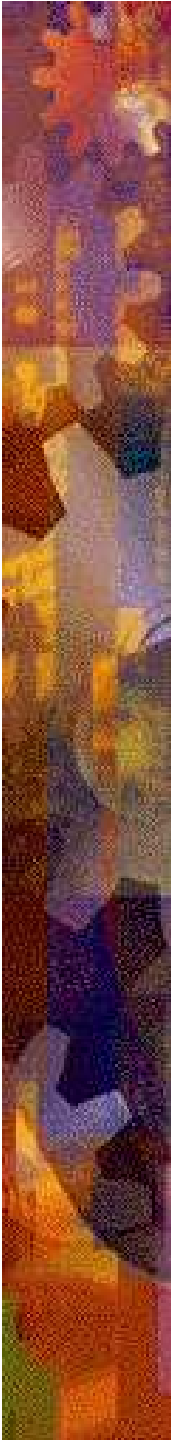
Lunga durata e breve durata

- ✦ Sono ingressi per breve durata:
 - ✦ Il visto per turismo
 - ✦ Quelli di durata inferiore a tre mesi: affari, visita ecc.
- ✦ Sono ingressi per lunga durata:
 - ✦ Il visto per lavoro
 - ✦ Il visto per motivi familiari
- ✦ Seguono normative particolari:
 - ✦ Il visto per studio
 - ✦ Il visto per lavoro stagionale



I requisiti *per tutti gli ingressi*

- ✦ *Per tutte le tipologie di ingresso* – sia di breve che di lunga durata, è richiesto
 - ✦ Potersi mantenere con i propri mezzi in Italia
 - ✦ Esibire il passaporto
 - ✦ Non aver avuto espulsioni
 - ✦ Non aver commesso reati ostativi



I requisiti per l'ingresso di lunga durata

- ★ La caratteristica degli ingressi di lunga durata è che qualcuno in Italia “chiama” lo straniero ancora all'estero (nel caso del lavoro, il “chiamante” è il datore di lavoro; per gli ingressi familiari si tratta invece del familiare regolare in Italia)
- ★ La “chiamata” è effettuata per il tramite della Prefettura: il “chiamante” chiede alla Prefettura una speciale autorizzazione a “chiamare” che si chiama *nulla-osta*.
- ★ Quando il “chiamante” ha ottenuto il nulla-osta, lo straniero può chiedere il visto

Prima di entrare in Italia
Autorizzazione a "chiamare"
NULLA-OSTA

Richiesto dal "chiamante" alla Prefettura



Prima di entrare in Italia
Autorizzazione ad entrare in Italia
VISTO

Richiesto dallo straniero all'Ambasciata italiana



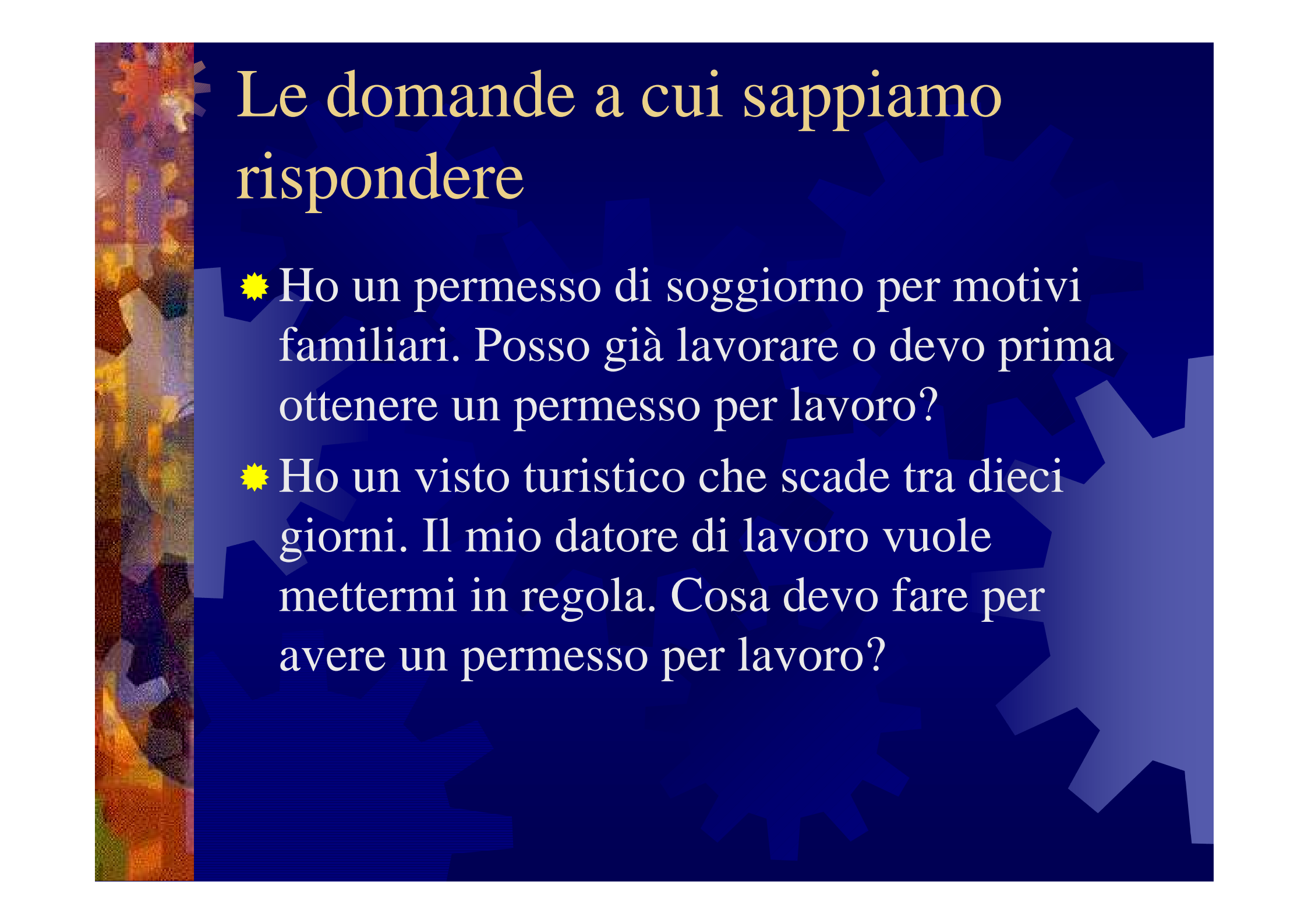
Ingresso alla frontiera



Arrivato in Italia
Autorizzazione al soggiorno
PERMESSO DI SOGGIORNO

Richiesto dallo straniero alla Questura

| Caratteristiche | Breve durata | Lunga durata |
|---------------------------------|--|---|
| <i>Esempi</i> | Turismo, affari, visita | Lavoro, motivi familiari |
| <i>Il permesso di soggiorno</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Non può essere rinnovato - Monofunzionale - Non autorizza a lavorare - Non può essere convertito in permesso con altro motivo (per esempio, per lavoro) | <ul style="list-style-type: none"> - Può essere rinnovato - Multifunzionale - Autorizza a lavorare - Può essere convertito in permesso con altro motivo |
| <i>Filiera autorizzativa</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Visto - permesso di soggiorno (o dichiarazione di presenza) | <ul style="list-style-type: none"> - Nulla-osta - Visto - permesso di soggiorno |
| <i>Requisiti</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Potersi mantenere con i propri mezzi in Italia - Esibire il passaporto - Non aver avuto espulsioni - Non aver commesso reati ostativi | <ul style="list-style-type: none"> - Potersi mantenere con i propri mezzi in Italia - Esibire il passaporto - Non aver avuto espulsioni - Non aver commesso reati ostativi - Essere chiamati da qualcuno |



Le domande a cui sappiamo rispondere

- ✦ Ho un permesso di soggiorno per motivi familiari. Posso già lavorare o devo prima ottenere un permesso per lavoro?
- ✦ Ho un visto turistico che scade tra dieci giorni. Il mio datore di lavoro vuole mettermi in regola. Cosa devo fare per avere un permesso per lavoro?