

Sommario: 1. Introduzione – 2. I cittadini comunitari – 3. I cittadini non comunitari – 4. Le fonti relative alla disciplina del fenomeno migratorio – 5. Le modifiche del Testo Unico a piccoli passi – 6. La proposta di riforma organica del Testo Unico – 7. Il Testo Unico – 8. Il visto d'ingresso – 9. I motivi per entrare in Italia – 10. Le politiche migratorie: la programmazione dei visti di ingresso per mezzo delle quote – 11. La titolarità delle quote ed il permesso di soggiorno per lavoro subordinato – 12. La fattispecie del lavoro regionale – 13. La fattispecie dell'ingresso per lavoro autonomo e libere professioni – 14. Il rilascio del visto per motivi di studio e visti di ingresso "fuori quota".

1. Introduzione

Il mondo del lavoro e la realtà economica nazionale non possono scindersi dal contesto globale ed in particolar modo da quello europeo. In questo senso, di fronte all'affermazione della globalizzazione economica da tempo si richiede una risposta sulla sponda dei diritti umani. Se infatti la libera circolazione delle merci è oramai un dato assodato, il problema all'ordine del giorno è piuttosto quello della "eliminazione dei confini" alla circolazione dei diritti e delle persone (RUGGIU, in questo volume). Vero è che con il trascorrere degli anni si è legittimata l'esistenza della nozione di "cittadinanza europea" (NICOLIN, CORTESE, in questo volume) che si è rafforzata attraverso l'abbattimento di frontiere economiche, monetarie e infine è venuta a coinvolgere anche i diritti. Nella nozione non rientrano peraltro le persone provenienti da Stati diversi rispetto ai 27 che costituiscono la UE. Emerge in tal modo una definizione di cittadinanza dai confini labili e mutevoli (v. ZAGATO, in questo volume).

Ai fini dell'indagine, emerge altresì la necessità di analizzare il soggetto lavoratore migrante in base a due diverse prospettive: quella del cittadino comunitario e quella del cittadino extracomunitario. Da questa distinzione prende le mosse il presente studio, facendo leva su un *discrimen* fondato sulla provenienza. Invero, se da un lato esso testimonia di un progresso avvenuto in anni recenti, poiché in precedenza la materia dell'immigrazione rientrava nel dominio riservato di ciascuno Stato¹; dall'altro esso testimonia il per-

¹ Anche a livello comunitario, solo negli anni '70 si delinea una competenza comunitaria, in funzione peraltro di meri indirizzi di coordinamento. In seguito gli Stati con gli accordi di

sistere di una distinzione che si applica a quanti, per la situazione territoriale di nascita, si trovano in condizione di svantaggio: se vogliamo i nuovi "dannati della terra".

2. I cittadini comunitari

Giova prendere le mosse dall'art 39 del Trattato della Comunità Europea (TCE), che specificamente disciplina la libera circolazione dei lavoratori, all'interno della Comunità. La disposizione garantisce inoltre l'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità tra lavoratori degli Stati membri per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro; fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità. Pertanto al cittadino comunitario è assicurata la possibilità: *a*) di rispondere ad offerte di lavoro effettive, *b*) di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri, *c*) di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali, *d*) di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti di applicazione stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego. Infine nell'articolo citato, all'ultimo comma, si precisa che tali disposizioni non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione.

Dalla lettura di questa norma si comprende facilmente come, ai fini della materia lavoristica, l'Unione Europea sia priva dei confini che contrassegnano ciascuno Stato. In realtà, deve aggiungersi, tali norme devono poi confrontarsi con ciascun contesto locale e con quanto dispongono le leggi di ogni Paese. Ciò precisato, l'analisi può prendere le mosse dalla tradizionale distinzione nelle due categorie dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi.

2.1 I lavoratori subordinati

La libera circolazione delle persone ha determinato in ciascuno Stato membro importanti conseguenze nel mondo del lavoro dal punto di vista economico e da quello delle procedure disciplinanti il permanere del soggetto cittadino di uno Stato membro. La materia in oggetto è regolata dalla Direttiva

2004/38/CE, che ha trovato applicazione in Italia attraverso il decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30. Tale decreto ha riunito in un solo atto tutte le disposizioni legislative che disciplinavano il diritto di ingresso e soggiorno dei cittadini dell'Unione Europea, tenendo, altresì conto della giurisprudenza della Corte di giustizia.

Il decreto legislativo n. 30 stabilisce che il cittadino di uno Stato membro possa recarsi nello Stato italiano per un periodo non superiore ai tre mesi semplicemente munito della Carta d'identità e senza alcun documento di soggiorno (*ex* articolo 6). Inoltre, l'articolo 7 dispone che sia possibile un soggiorno superiore ai tre mesi qualora si verifichino determinate condizioni: il soggetto sia un lavoratore subordinato o autonomo; disponga per se stesso e per i propri familiari di risorse economiche sufficienti; si rechi nel Paese per motivi di studio; sia familiare di qualcuno che si trova nelle circostanze sopra esposte. In tal caso il soggetto dovrà provvedere ad iscriversi presso l'anagrafe del comune di residenza. Uniformemente a quanto disposto dalla Corte di Giustizia, questa ultima procedura non è un'autorizzazione ma un atto dichiaratorio che attesta un diritto preesistente: infatti la norma non si esprime con il termine "permesso di soggiorno" ma "attestato d'iscrizione presso l'anagrafe del comune di residenza" che viene immediatamente rilasciata dietro presentazione di carta d'identità o passaporto validi e dichiarazione del cittadino che attesti l'esistenza delle condizioni *ex art* 7².

Dalla lettura del decreto legislativo emerge chiaramente come la *ratio* sottostante la norma (con esclusione dell'estensione della stessa ai familiari) sia strettamente connessa alle condizioni di lavoro e volta a dare attuazione all'articolo 39 TCE che si esprime così: "qualunque cittadino di uno Stato membro ha il diritto di lavorare in un altro Stato membro". Quindi se da un lato tale norma, come premesso, enfatizza il valore della dignità umana, dall'altro trova le sue origini in motivi di convenienza e crescita economica delle imprese negli Stati attraverso la facilitazione della circolazione di manodopera e di cervelli.

2.2 I lavoratori autonomi

Ai lavoratori autonomi, tanto quanto ai lavoratori subordinati, si applica l'articolo 39 TCE; in questo contesto deve rilevarsi che, oltre all'importante garanzia della libera circolazione del soggetto lavoratore, emergono altre due libertà fondamentali: la libertà di stabilimento e di prestazione di servizi.

² Per un approfondimento sulla mobilità professionale e di circolazione con specifico riferimento alla direttiva 2004/38/CE si veda COLUCCI M., *La libera circolazione delle persone, in L'Unione Europea*, COLUCCI M. - SICA S. (a cura di), Zanichelli, 2005, 166 ss.

Schengen adottavano una cooperazione intergovernativa che disponeva una graduale soppressione dei controlli alle frontiere comuni e il trasferimento degli stessi alle esterne. Tali accordi sono stati successivamente "comunitarizzati" con il Trattato di Amsterdam, nel 1999.

La prima è disposta all'articolo 43 TCE secondo cui sono vietate le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini comunitari nel territorio di uno Stato membro³. Tale Decreto divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di uno Stato membro. Inoltre, la norma garantisce l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese ed in particolare di società ai sensi dell'articolo 48 TCE, secondo comma e cioè nel rispetto delle condizioni definite dalla legislazione del Paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini.

La libera prestazione di servizi è disciplinata all'articolo 49 TCE, che vieta qualsiasi restrizione all'interno della comunità nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un Paese della Comunità che non sia quello della prestazione.

Le citate disposizioni hanno conseguenze indirette che si riflettono sulla situazione della circolazione dei lavoratori subordinati che prestano la propria attività in imprese transnazionali. Si creano infatti in capo a costoro situazioni che vedono coinvolte varie leggi nazionali: dello Stato di svolgimento della prestazione, della sede dell'impresa, nonché quella di cittadinanza del lavoratore. Ne derivano forti conseguenze anche sulle modalità attraverso cui i lavoratori possono avanzare delle pretese e quindi nelle espressioni del conflitto collettivo. Per comprendere ciò, si prendono ad esempio le sentenze della Corte di Giustizia Europea: *Viking*⁴ e *Laval*⁵.

2.3 Cenni alle recenti decisioni della Corte di Giustizia Europea

La situazione sottostante il primo caso riguardava la nave *Rossella* d'appartenenza della società *Viking Line* e impiegata come traghetto nella rotta Tallin-Helsinki. Essa era in perdita a causa della concorrenza delle navi battenti bandiera estone che potevano fare affidamento su un più basso costo del lavoro. Di qui la decisione, secondo una pratica diffusa in diritto della navigazione conosciuta come *flag of convenience*, di cambiare bandiera alla nave e di immatricolarla in Estonia. Di fronte a tale situazione si determina un'azione principale promossa dal sindacato del personale marittimo finlandese FSU (*Finish Seaman's Union*) che si oppone al cambio di bandiera del-

³ V. CORTESE, in questo volume.

⁴ CGCE (grande sezione) 11 dicembre 2007, C-438/05, *International Transport Workers' Federation, Finish seamen's Union v. Viking Line ABP, Viking Line Eesti*, in *Racc.*, I-10779.

⁵ CGCE (grande sezione) 18 dicembre 2007, C-341/05, *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avd 1, Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet*, in *Racc.*, I-11767.

la nave *Rossella* e al contempo ottiene l'appoggio con uno sciopero di solidarietà da parte del sindacato Internazionale dei trasporti ITF (*International Transport Workers Federation*) che storicamente ha sempre perseguito una politica di lotta alle bandiere di convenienza.

Non dissimile è la situazione sottostante il caso *Laval*. La società *Laval un Partneri Ltd* con sede in Lettonia, a Riga, approfittando dei mercati più convenienti dal punto di vista sociale e del costo del lavoro, crea delle filiali nei Paesi in cui intende operare distaccando i lavoratori dalla sede principale. In questo contesto, la *Laval* distacca 35 lavoratori lettoni presso la sede svedese, la *Baltic*. La società lettone non è vincolata da alcun contratto collettivo con i sindacati svedesi e perciò viene contattata da questi ultimi con il fine di sottoscrivere il contratto collettivo per l'edilizia. A causa del protrarsi del rifiuto di *Laval* a stipulare il contratto collettivo, il sindacato degli edili intraprende un'azione collettiva. Di conseguenza si mobilita con uno sciopero di solidarietà anche il sindacato degli elettricisti e la situazione porta al totale blocco del cantiere.

Entrambe le sentenze affrontano molti temi rilevanti, dal bilanciamento dei diritti, alla autonomia collettiva, agli stessi limiti di liceità dello sciopero di solidarietà. Le pronunce *Viking* e *Laval* a tutt'oggi sono al centro di un interessante dibattito dottrinale, reso più aspro dall'assenza di armonizzazione in materia di esercizio del diritto di sciopero a livello europeo. Trattasi di temi che non possono ovviamente essere approfonditi ai fini del presente lavoro; il richiamo serviva comunque a dare ragione della complessità tuttora sottostante la prestazione del lavoro subordinato all'interno dell'Unione europea.

3. I cittadini non comunitari

L'unico intervento del legislatore per dotare il nostro Paese di una legge organica⁶ in materia di condizione dello straniero e di immigrazione, è rappresentato dal Testo Unico (T.U.) emanato con d. lgs. 25 luglio 1998 n. 286. Questo aveva l'obiettivo di riunire e coordinare le norme in materia. Il T.U. ha subito, ad opera delle legislazioni che si sono susseguite, frequenti modifiche, non ultima quella del 2008 che ha coinvolto per lo più la parte relativa alle procedure e di cui si avrà modo di approfondire successivamente taluni aspetti. L'analisi normativa del T.U. e delle sue modifiche è preceduta da alcuni paragrafi tesi ad inquadrare il tema nella sua intricatezza e necessità.

⁶ NASCIBENE B., *Orientamenti e norme nazionali in materia di immigrazione. L'incidenza del diritto internazionale e comunitario. Le iniziative di riforma e le modifiche in corso*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3/4/2008, 724.

3.1 *Questioni preliminari di una situazione complessa, la prospettiva costituzionale*

Nei limiti di questo intervento, è il caso di introdurre in modo unitario i principi costituzionali immanenti al valore "lavoro" con riguardo agli immigrati, talora efficacemente definiti "produttori"⁷; principi per i quali si è avuta una attuazione in via legislativa ordinaria.

In proposito già la legge n. 943/1986 prevedeva due garanzie, riservate ai lavoratori immigrati regolarmente residenti: la parità di trattamento - ovvero il divieto di discriminazioni motivate dalla presenza di una situazione socialmente tipica - e la piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani, una uguaglianza "formale" di fronte alla legge.

Da ciò consegue che il diritto al lavoro di cui all'articolo 4, ad esempio, sfugge alla citata espansione ai cittadini stranieri, fatto salvo un intervento in punto del legislatore ordinario. E questo vale, soprattutto, se non si riconduce il principio di cui all'articolo 4 Costituzione (diritto al lavoro) a quello universale di cui all'articolo 2 (principio di solidarietà sociale), ovvero a quello personalistico sempre riferibile alla norma citata⁸.

Diversamente si atteggia il diritto di iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 Costituzione (e il diritto di proprietà, possiamo aggiungere); riconosciuto dalla legge n. 39/1990 laddove essa regola il lavoro autonomo dell'immigrato.

Quanto al principio di libertà di organizzazione sindacale, di cui all'articolo 39, comma 1 della Costituzione, nessuna discriminazione pare attuabile; e questo vale anche per il diritto di sciopero, in quanto, come quello di libertà sindacale, principio e diritto immediatamente precettivo⁹.

Infine, un solo cenno al rilevante tema del diritto all'assistenza e alla previdenza sociale, come noto cardine di un sistema giuridico evoluto in termini sociali. Il diritto - al mantenimento e all'assistenza sociale - di cui all'articolo 38 Costituzione, riguarda come noto, solo i cittadini. Viceversa si può ritenere esteso ai non cittadini il principio di cui all'articolo 38, comma 2, e non solo grazie al principio di territorialità. L'espressione lavoratori, cioè, va interpretata con riferimento all'articolo 35 Costituzione, ovvero a una norma che non distingue certo in base alla cittadinanza. Va rammentato che la stes-

⁷ VISCOMI A., *Immigrati extracomunitari e lavoro subordinato*, Edizioni scientifiche italiane, 1991.

⁸ Contra, peraltro, Cass. S.U. n. 2265/1988; nello stesso senso Cass. 5156/1980, che vietava l'introduzione nel nostro ordinamento, ex art 25 disp. prel., di leggi straniere "che contengono una disciplina del rapporto di lavoro meno favorevole alla legge italiana".

⁹ Di contrario avviso, MENGONI L., *Il contratto di lavoro nell'ordinamento positivo italiano*, in A.A. V.V., *Il contratto di lavoro nel diritto del lavoro dei Paesi membri della C.E.C.A.*, Milano, 1965.

sa Corte Costituzionale ha ritenuto spettante il diritto di previdenza al lavoratore in quanto tale. Diverso ancora è il caso del diritto all'assistenza medica, previsto dall'articolo 32 Costituzione; esso viene consolidato dalla legge n. 33/1980, statuendosi un vero e proprio diritto al ricovero, salvi i profili dei costi, reversibili sul Consolato, del lavoratore straniero. Ma il trattamento risulta oggi diversificato per gli stranieri regolari o meno: ai primi è invero assicurata la stessa assistenza sanitaria che spetta ai cittadini italiani, mediante iscrizione volontaria e contribuzione; l'iscrizione risulta automatica con la conclusione anche *de facto* di un contratto di lavoro subordinato. La tutela, peraltro, si estende agli stranieri che abbiano presentato richiesta del permesso di soggiorno o siano comunque iscritti alle liste di collocamento. L'importante è e sarà, tuttavia, che il livello di tutela non risulti "immodificabile" verso l'alto, e dunque incoerente con un reale principio di uguaglianza sostanziale ex articolo 3 Costituzione.

3.1.1 *Il fenomeno migratorio come risorsa*

Risulta condivisibile l'opinione - non ovvia - per la quale l'immigrazione è in primo luogo una risorsa; per le imprese, per il sistema demografico, per quello pensionistico, per favorire quella che normalmente viene detta "interculturalità" della quale, a ben vedere, abbiamo senz'altro bisogno. Resta che gli sbarchi di immigrati clandestini, normalmente intensificati durante il periodo estivo, sono sembrati a tal punto frequenti ed ampi da far paventare, in ampi strati dell'opinione pubblica, la possibilità che nel solo bacino del Mediterraneo potessero giungere milioni di immigrati: insomma, una sorta di "invasione". Di fronte a tali scenari, reali o immaginari (cfr. BASSO, in questo volume), dobbiamo porci la domanda se la talora auspicata chiusura della "fortezza Europa", con frontiere invalicabili intorno ai Paesi sviluppati, sia una risposta razionale ed efficace, prima ancora che giusta dal punto etico¹⁰.

È stata poi avanzata l'idea che la soluzione di lungo periodo fosse quella di una rapida crescita economica dei Paesi che originano i flussi di migranti, da sostenere con politiche di aiuti internazionali allo sviluppo e con l'abolizione dei protezionismi ingiustificati.

Va da sé che a seconda della soluzione accolta, il diritto in generale e il diritto del lavoro in particolare si atteggiano in modo diverso. Se pure è stato ricordato che il giurista rischia così di trasformarsi in sociologo o addirittura in filosofo, deve tuttavia considerarsi come immigrazione e diritto del lavoro

¹⁰ Orbene, già a prima vista tale risposta si dimostra costosa e inefficace: v. BOERI T. - SPILIMBERGO A., *Immigrazione illegale, leggi italiane e lezioni degli Stati Uniti*, in *La Voce*, consultabili on-line al sito www.lavoce.info.

appartengano ad un processo circolare che ruota attorno al concetto di cittadinanza¹¹.

Alla luce di tutto ciò è lecito chiedersi se in particolare una delle riforme al T.U. del 1998, quella operata attraverso la legge Bossi-Fini, non vada sottoposta a critica in quanto non curante dell'aspetto di incontro tra domanda e offerta di lavoro –nonostante da un lato la forte richiesta di disporre di manodopera da parte delle imprese italiane e dall'altro lato la disponibilità a ciò da parte dei soggetti stranieri. Il sistema individuato da tale riforma era estremamente rigido poiché imponeva il c.d. "contratto di soggiorno" che doveva essere stipulato con un soggetto che si trovava all'estero e non consentiva alcuna forma alternativa di inserimento nel mercato del lavoro; tale rigidità aveva comportato un sistema farraginoso e aveva incrementato la clandestinità e il conseguente contrasto al fenomeno¹². Le più recenti e ulteriori modifiche verranno ad analizzate nei prossimi paragrafi, dedicati all'attuale contesto normativo.

3.2 Il lavoro, la religione e la cultura

L'articolo 43 del T.U. esclude la possibilità di qualsiasi comportamento discriminatorio giustificato da motivi di razza, colore, ascendenza o origine nazionale o etnica, condizioni e pratiche religiose o che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica.

Pertanto per atto discriminatorio si intende qualunque comportamento che ponga condizioni meno vantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione dello straniero regolarmente soggiornante o impedisca a costui l'esercizio di attività economiche legittimamente intraprese.

Le norme sulla parità di trattamento coinvolgono non solo l'aspetto del lavoro subordinato, di cui si dirà oltre, ma anche le opportunità di lavoro autonomo. In particolare non bisogna dimenticare l'importante ruolo che può introdurre la migrazione per l'apertura di nuove attività imprenditoriali.

¹¹ Intendendo la cittadinanza nella sua accezione più ampia, nel senso di *citizenship* o cittadinanza *tout court*, alla stregua della quale numerosi saranno i titolari di diritti che "non possono non spettare a qualunque cittadino in qualunque democrazia", si veda LO FARO A., *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria. La contrattazione collettiva come risorsa dell'ordinamento giuridico comunitario*, Giuffrè, 1999, FERRATOLI L., *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona* in ZOLO D. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, 1994, 263-292, RIGO E., in questo volume.

¹² NASCIBENE B., op. cit., 723

Questo argomento si inserisce nel tema dello sviluppo economico territoriale. Invero, se da un lato si può enfatizzare il tasso di sostituzione delle "imprese etniche" rispetto alle imprese italiane, dall'altro lato si è aperta una nuova prospettiva d'analisi secondo la quale l'imprenditore immigrato non ha solo un ruolo di specializzazione nei settori a basso valore aggiunto e contraddistinto da attività qualifiche di basso profilo; al contrario egli diventa imprenditore e così riesce a contribuire con le proprie competenze allo sviluppo di iniziative imprenditoriali anche nei settori innovativi, offrendo importanti contributi, economici e intellettuali, in settori nuovi, non approfonditi nel nostro territorio¹³.

Con il fenomeno imprenditoriale ben si può comprendere la difficoltà al riconoscimento di culture legate a religioni differenti dalla nostra e che, per tradizione, ricorrono a formule di finanziamento a noi non conosciute. Un esempio è l'impossibilità, ad esempio per chi è di fede musulmana, a ricorrere a tipologie di finanziamento tipicamente conosciute nel mondo islamico. La loro estensione al mondo occidentale può sembrare inizialmente difficile ma non impossibile; invero, il Regno Unito ci mostra un modello di integrazione funzionante anche in questo senso, con la possibilità di applicare in sistemi occidentali tipologie di finanziamento ad essi estranei. A parere di chi scrive, un tale atteggiamento si deve leggere nel senso di rispetto delle altrui tradizioni e insieme di arricchimento attraverso il riconoscimento di nuove formule finanziarie¹⁴.

La questione relativa ai finanziamenti è solo una delle difficoltà che si frappongono all'apertura ad una società realmente multietnica; si pensi per esempio alle festività. In ciascun Paese la tutela della libertà religiosa si realizza attraverso la ponderazione tra la laicità dello Stato e l'uguale trattamento di tutti i cittadini. Premesso questo principio, andiamo ora ad analizzare la situazione nel nostro ordinamento. I riposi e le festività sono legati alle festi-

¹³ Per approfondimenti in merito al fenomeno migratorio e imprenditoriale si veda E. DI MARIA – V. DE MARCHI, *Immigrazione e imprenditoria in Veneto*, in *Veneto Lavoro - osservatorio e ricerca*, Giugno 2008, 7. L'analisi nella parte introduttiva riporta importanti studi statunitensi in materia di imprenditoria etnica e successivamente si focalizza sul territorio Veneto.

¹⁴ Molti musulmani gestiscono piccole o piccolissime imprese ed attività commerciali da cui consegue una costante richiesta di servizi bancari non solo tradizionali ma anche di tipo islamico. I contratti classici di diritto bancario di tipo islamico rispondo perfettamente a queste necessità. Le banche italiane hanno iniziato a pensare agli immigrati come ad un potenziale obiettivo di mercato ritenendo interessante l'immissione e la promozione di nuovi prodotti creati appositamente per una clientela con caratteristiche differenti dalle usuali. Difficoltosa l'apertura di banche islamiche, mentre è più facilmente pensabile che gli istituti di credito convenzionale creino degli sportelli islamici così come nel Regno Unito e in Lussemburgo. Esperienza, quest'ultima già sperimentata con molte difficoltà. V. P. GRECO, *Le banche islamiche: tra religione e finanza. La richiesta dei fedeli immigrati ed il ruolo internazionale delle banche islamiche*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2/2008, 38.

vità della religione cattolica, eventi rilevanti per la storia del Paese ed infine al recupero di energie. Nonostante ciò, la tradizionale coincidenza delle festività religiose civilmente riconosciute con le ricorrenze cattoliche non ha impedito di tener conto dei giorni festivi di alcune confessioni di minoranza. Tale riconoscimento non ha effetto civile, ma solo per i fedeli interessati, attribuendo loro il diritto a rispettare le proprie festività, e ciò avviene attraverso l'applicazione di norme pattizie. La fruizione del riposo festivo in tal caso è subordinata ad alcune condizioni: che l'astensione avvenga su richiesta dell'interessato; che si inserisca nel quadro della flessibilità dell'organizzazione del lavoro e tenuto conto delle esigenze dei servizi essenziali; e con l'obbligo di recuperare le ore non lavorate. Pertanto, il tentativo è di conciliare le esigenze di culto con quelle della produzione. La possibilità per i lavoratori di usufruire dei giorni festivi in base alle prescrizioni della propria confessione religiosa, in conclusione, appare strettamente legata all'autonoma decisione delle parti e in questo senso alcuni contratti collettivi hanno accordato una via preferenziale per le richieste legate ad esigenze di culto¹⁵.

4. Le fonti relative alla disciplina del fenomeno migratorio

4.1. Panorama storico (cenni)

Ripercorrendo la storia della normativa sull'immigrazione è utile che l'analisi parta dall'origine; nel mondo antico veniva infatti negato ogni diritto allo straniero, considerato come un nemico. La negazione di ogni diritto allo straniero era un caposaldo anche per il diritto civile dei romani, tanto che si mantenne fino all'ultimo periodo dell'impero. Non solo lo straniero non aveva alcun diritto, ma le cose che possedeva erano considerate «*res nullius*» e potevano diventare proprietà di chiunque altra persona. Inoltre, qualunque rapporto concluso tra lo straniero e un cittadino romano non aveva alcun effetto giuridico.

In seguito, con la formazione dei singoli Stati, la condizione degli stranieri non migliorò di molto; essi continuarono infatti a soffrire di molte limitazioni. Non bisogna però dimenticare che, in alcuni statuti, vigeva il principio della reciprocità, il che voleva dire che lo straniero riceveva nello Stato lo stesso trattamento che il cittadino riceveva nello Stato straniero; la conclusione di Trattati consentiva così di assicurare l'uguaglianza tra cittadini e stranieri.

¹⁵ L'argomento richiederebbe ulteriori approfondimenti, per questo motivo si richiama COGLIEVINA S., *Festività e riposi settimanali nelle società multiculturali*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3/2008, 381.

Solo con la rivoluzione Francese, per la prima volta, venne riconosciuta la titolarità dei diritti dell'uomo in quanto tale, e tale concetto fu introdotto sotto forma di diritto alla reciprocità nel Codice Napoleonico. Nel periodo conseguente all'Unificazione d'Italia, si imposero due diverse esigenze; da un lato semplificare la presenza ed il soggiorno di cittadini non italiani ma provenienti da territori che sarebbero potuti diventarlo, dall'altro lato "restringere" la presenza di stranieri per far crescere il senso di appartenenza al neo Stato.

Con la prima stesura del Codice Civile del 1865 si segna un notevole progresso all'insegna del trionfo del principio giuridico che riconosce l'uomo soggetto di diritti come uomo e non come cittadino¹⁶. Lo Stato italiano fu il primo ad inserire nel proprio Codice Civile un articolo, in particolare l'art. 3, il quale sancisce che "lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti ai cittadini".

Negli anni che seguono, dal 1865 al 1895 il diritto a soggiornare nello Stato unitario viene considerato sotto un duplice aspetto: come diritto a restare nel territorio fino a quando si rispettano le leggi e l'ordine pubblico e come un diritto di domicilio. Il diritto di soggiorno quindi, viene concesso a tutti gli stranieri che lo richiedono, con la possibilità di negarlo a chi era considerato un pericolo per lo Stato.

Proprio in questi anni, a livello internazionale, si cominciano a muovere i primi passi verso una maggior tutela dei diritti dello straniero. L'Istituto di diritto internazionale, infatti, nel 1874 affermò la capacità giuridica degli stranieri e la loro ammissione a godere dei diritti civili indipendentemente da ogni stipulazione internazionale e da ogni condizione di reciprocità. In seguito, nel 1880, esso riaffermò l'equiparazione degli stranieri ai cittadini.

4.2. La legislazione successiva alla Costituzione repubblicana

La legislazione successiva all'entrata in vigore della Carta Costituzionale si ispira ad un principio di "libertà di immigrazione". Punto di riferimento fondamentale al riguardo è l'articolo 10 della Costituzione; questo impone all'ordinamento giuridico italiano di uniformarsi alle norme internazionali generalmente riconosciute e specialmente, al comma 2, stabilisce che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità alle

¹⁶ In questo Codice, grazie all'intervento di due importanti studiosi quali il Mancini ed il Pisanelli (v. PIETROBON, in questo volume), si arriva a porre come condizione del godimento dei diritti civili da parte degli stranieri, la sola residenza, adottando il principio della reciprocità esclusivamente nel caso di stranieri non residenti.

norme dei trattati internazionali, mettendo così in discussione la prassi di disciplinare la materia in base a semplici regolamenti¹⁷.

Nei primi decenni della repubblica, peraltro, l'attenzione si concentra sulla disciplina dell'emigrazione: con il d.lgs. 15 aprile 1948, n. 381, in particolare, gli uffici regionali e provinciali del lavoro sono investiti dei compiti di esame delle domande di emigrazione per ragioni di lavoro, dell'avviamento dei lavoratori emigranti ai centri di raccolta e di assistenza.

Al Ministero degli affari esteri è invece affidata l'organizzazione dei commissari governativi e nel contempo sono stati ampliati i compiti della direzione generale dell'emigrazione e si è istituito il Comitato consultivo degli italiani all'estero, con il fine di approfondire le conoscenze dei loro problemi e di predisporre le azioni le loro tutele ed assistenza.

Negli anni '60 viene istituito il Comitato interministeriale per l'emigrazione, con compiti di coordinamento degli interventi nel settore dell'emigrazione (d.p.r. n. 18/1967 modificato dalla legge n. 1221/1971); infine, viene resa gratuita la concessione del passaporto per l'emigrazione, con notevole liberalizzazione (leggi n. 253/1959 e 1185/1967).

4.3. Dalla l. 943 del 30 dicembre 1986 al Testo Unico sull'immigrazione

È con la legge 30 dicembre 1986 che viene disciplinato, *in primis*, il fenomeno dell'immigrazione straniera, anche in attuazione della convenzione internazionale dell'Organizzazione internazionale del lavoro del 24 giugno 1975, n. 143, ratificata con la legge 10 aprile 1981, n. 158, richiamata esplicitamente all'art. 1 della legge in esame.

Pur riconoscendo alcuni diritti, soprattutto mediante la ratifica della convenzione Oil, questa legge non presenta, a differenza della normativa successiva, nessun elemento di programmazione. L'accesso al lavoro, infatti, viene disciplinato caso per caso, in relazione alle disponibilità occupazionali di volta in volta manifestate; subordinate, queste ultime, al previo accertamento di indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari aventi qualifiche professionali simili a quelle richieste. A questa seguirà poi la legge n. 39 del 1990, conosciuta anche come *Legge Martelli*, la quale rappresenta, a differenza della precedente, un punto di svolta.

In questi anni il Governo si rende infatti conto che il fenomeno dell'immigrazione non è transitorio e che, quindi, necessita di una normativa

¹⁷ Vedi in merito FIORAVANTI, in questo volume; VISCOMI A., *Giuslavoristi ed immigrazione extracomunitaria: un incontro difficile*, in Lav. Dir., 1992, pag. 170 ss. Sull'art. 10, in particolare vedi CASSESE A., Sub art. 10, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1980, pag. 485 ss.

più completa ed organica. La *Legge Martelli*, composta di 13 articoli introduce sul nostro ordinamento delle novità da cui non si discosteranno le leggi successive.

Tra le novità più importanti vi è la disciplina ed il riconoscimento dello *status* di rifugiato¹⁸, e viene regolamentato e definito l'ingresso in Italia di cittadini extracomunitari per qualsiasi ragione, non limitatamente ai motivi occupazionali, bensì anche per turismo, studio, lavoro subordinato o autonomo, cura, famiglia, culto. Vengono introdotte le nozioni di flusso e di programmazione per l'entrata in Italia per ragioni di lavoro degli stranieri extracomunitari (art. 2 comma 3), si prevede un sistema di filtro per l'ingresso in Italia, il primo direttamente alla frontiera ed il secondo presso la Questura del luogo di dimora dove viene vagliato se rilasciare o meno il permesso di soggiorno, in relazione ai motivi dell'ingresso in Italia, e stabilendone anche la durata.

Nel 1995 viene emanato il decreto legge 489, conosciuto come *Legge Dini*, il cui scopo principale era quello di regolarizzare le numerose posizioni clandestine, sostituendo al principio di "sanatoria", quello di "regolarizzazione". Ma il decreto ha tentato anche di innestarsi in modo più restrittivo sul *corpus* della *Legge Martelli*, disciplinando aspetti specifici non previsti dalla precedente formazione legislativa, come ad esempio: l'introduzione di flussi di ingresso per i lavoratori stagionali ed una diversa disciplina delle espulsioni. Tale decreto è stato più volte reiterato senza tuttavia trovare mai conversione in legge.

Segue la legge n. 40 del 1998 (c.d. *Legge Turco-Napolitano*), la prima legge organica in materia di immigrazione, destinata a confluire completamente nel T.U. attualmente in vigore. La *Legge Turco-Napolitano* nasce dalla considerazione che gli sviluppi normativi di quegli anni erano stati insufficienti, parziali e di emergenza, segnati da numerose sanatorie a fronte della necessità di definire un quadro normativo certo, generale ed unitario.

Tale legge si prefiggeva tre obiettivi:

- contrastare l'immigrazione clandestina e lo sfruttamento criminale dei flussi migratori.
- Realizzare una puntuale politica di ingressi legali limitati, programmati e regolati.
- Avviare percorsi di integrazione per i nuovi immigrati legali e per gli stranieri già regolarmente soggiornanti in Italia.

Da una parte si prospetta quindi una restrizione per quanto riguarda l'entrata nel territorio italiano; dall'altra, per gli stranieri regolari, si prospettano possibilità di integrazione e riconoscimento dei diritti fondamentali.

¹⁸ L'art. 1 richiama infatti la Convenzione di Ginevra.

La legge è suddivisa in sette titoli e in 46 articoli e si snoda attorno ai seguenti temi:

- modalità di ingresso e di controllo alle frontiere;
- disciplina dell'accesso al lavoro;
- regolamentazione del lavoro autonomo e del lavoro stagionale;
- la disciplina più efficace del respingimento alle frontiere e delle espulsioni;
- norme penali e processuali finalizzate al contrasto delle organizzazioni criminali che gestiscono l'immigrazione clandestina;
- garanzie per l'immigrato legale di poter passare da una condizione di temporaneità ad una condizione di maggiore stabilità mediante la previsione di strumenti nuovi come la carta di soggiorno; di vedere tutelato il diritto a salvaguardare la propria famiglia o a costruirne una nuova, di ottenere il riconoscimento di diritti di cittadinanza quali i diritti alla salute, all'istruzione, ai servizi sociali, alla rappresentanza ed al voto amministrativo.

La legge n. 189 del 2002 rappresenta a sua volta la revisione sistematica della legislazione italiana concernente gli stranieri. Questa legge, denominata *Bossi-Fini*, modifica ed integra il T.U. introdotto dalla *Legge Turco - Napolitano* in più punti, dei quali i più importanti prevedono:

- l'introduzione del contratto di soggiorno come elemento che giustifica l'ingresso e la permanenza sul territorio nazionale dello straniero, in relazione all'effettivo svolgimento di un'attività lavorativa. Nel contratto di soggiorno, vengono garantiti un alloggio, la copertura delle spese necessarie al rientro definitivo nel Paese di nascita (art. 6).
- L'inasprimento dei sistemi per contrastare lo sfruttamento dell'immigrazione clandestina.
- L'introduzione di un nuovo Ente, lo sportello Unico per l'immigrazione, appositamente istituito presso la prefettura Ufficio Territoriale del Governo, al fine di snellire gli adempimenti burocratici connessi all'ingresso per lavoro ed al riconoscimento familiare (art. 18).
- La durata del permesso di soggiorno per lavoro commisurata alla durata del relativo contratto di soggiorno per lavoro.
- La soppressione dell'istituto dello *sponsor* e l'introduzione di una disposizione che privilegia gli stranieri che hanno svolto un percorso formativo nel loro Paese di origine, sulla base di programmi di formazione professionale approvati da pubbliche amministrazioni italiane (art. 19).
- La revisione della normativa e delle prassi per ottenere il ricongiungimento familiare, in particolare eliminando la possibilità per lo straniero di ricorrere all'istituto del ricongiungimento familiare per i parenti entro il terzo grado (artt. 23 e 24).

- L'istituzione del Comitato nazionale per il coordinamento ed il monitoraggio della normativa (art. 2).
- La previsione di una sanzione in caso di tardiva comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza dell'ospitalità concessa allo straniero o della sua assunzione (art. 8).
- La definizione di tempi definiti per richiedere il rinnovo del permesso di soggiorno e la possibilità che il datore di lavoro assume uno straniero anche con permesso di soggiorno scaduto se il rinnovo è stato richiesto nei termini di legge.
- L'elevazione da cinque anni a sei anni del periodo di soggiorno necessario per poter avanzare la richiesta della carta di soggiorno (art. 9).
- L'introduzione dell'obbligo di sottoporre gli stranieri a rilievi fotodattiloscopici.
- L'elevazione del divieto di reingresso a seguito di espulsione da 5 a 10 anni (art. 14).
- L'introduzione di una procedura semplificata per il riconoscimento del diritto di asilo ai fini di evitare che l'asilo sia impropriamente utilizzato per aggirare le disposizioni sull'immigrazione (art. 32).
- L'introduzione di nuove norme sull'esecuzione dell'espulsione con la previsione di un massimo di 60 giorni di permanenza presso i Cpt (dai 30 giorni della precedente previsione).
- La regolarizzazione sia dei lavoratori subordinati sia di quelli adibiti ad attività di collaborazione domestica e di assistenza ai familiari.

5. Le modifiche al Testo Unico a piccoli passi

Il governo di centro sinistra, operativo da metà 2006, in attesa di proporre una riforma più organica, ha iniziato fin da subito ad apportare delle modifiche della normativa a piccoli passi, al fine di adeguarsi alle mutate prassi e per non incorrere nelle procedure di infrazione dell'Ue per il mancato recepimento di importanti direttive.

In questa attività di modifica al T.U. si sono quindi rese più semplici alcune procedure, quali la libertà di entrare per i cittadini neocumunitari, viene prorogata la validità fattuale del vecchio permesso di soggiorno fino al rilascio del nuovo titolo, vengono ridotte le restrizioni per i cittadini provenienti dai nuovi Stati comunitari della Bulgaria e Romania.

Sono state inoltre recepite importanti direttive europee in merito al ricongiungimento familiare, al permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo e al diritto del cittadino dell'Ue e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri cittadini comunitari (ZAGATO, in questo volume).

La direttiva 2003/109/Ce del Consiglio del 25 novembre 2003, relativa allo *status* giuridico dei cittadini dei Paesi Terzi soggiornanti di lungo periodo, è stata recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, permettendo così di fatto la costituzione di un nuovo titolo di soggiorno europeo. In forza di questa norma, per richiedere il permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo sono sufficienti 5 anni di regolare presenza in Italia ed è possibile a svolgere, o avere svolto, attività lavorativa all'interno di tutti gli Stati che hanno dato esecuzione alla direttiva.

A sua volta, va considerato il d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 5 il quale dà esecuzione alla Direttiva 2003/86/Ce del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare. Il d.lgs. modifica infatti il T.U. inserendo un nuovo articolo che disciplina il ricongiungimento familiare dei rifugiati e trasforma così in normativa una prassi di discussa applicazione. Con tale disposizione, viene inoltre data la possibilità al familiare di un minore autorizzato dal tribunale per i minorenni ad entrare e permanere sul territorio nazionale per gravi motivi connessi allo sviluppo psicofisico del minore stesso e l'esercizio di attività lavorativa, prevedendo il rilascio in suo favore di un permesso di soggiorno per "assistenza a minore", che abilita altresì allo svolgimento di attività lavorativa per la durata dell'autorizzazione.

In seguito, il d.lgs. n. 30 del 2007, poi modificato in d.lgs. n. 32 del 2008, sancisce il diritto all'ingresso ed al soggiorno dei cittadini comunitari e dei loro familiari. Tale decreto, ha apportato alla previgente normativa notevoli semplificazioni: da una parte il cittadino comunitario non ha più l'obbligo di richiedere una formale titolo di soggiorno alla Questura, essendo sufficiente una dichiarazione anagrafica, dall'altra vengono ampliati i familiari che possono vivere con il cittadino comunitario nel territorio italiano.

6. La proposta di riforma organica del Testo Unico

All'inizio del marzo 2007 il governo Prodi predisponne una bozza di disegno di legge delega per attuare una modifica della disciplina sull'immigrazione. Il disegno-delega, composto da un unico articolo e 5 commi, si concentrava su alcuni punti chiave:

- promuovere l'immigrazione legale, facilitando la regolare entrata per lavoro sia semplificando il rilascio dei visti che elaborando nuove forme di incontro tra domanda ed offerta di lavoro.
- semplificare la procedura amministrativa come, ad esempio, il rilascio delle autorizzazioni al lavoro, il rilascio del rinnovo del permesso di soggiorno,
- rendere le procedure amministrative più trasparenti, dando motivazioni

del diniego del rilascio del visto per tutte le tipologie di visto, rendendo effettivo e certo il rimpatrio, superando la logica dei centri temporali permanenti.

- integrare lo straniero: concedendo l'elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative ai titolari di un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, migliorando l'inserimento civile e sociale dei minori stranieri, favorendo il pieno inserimento dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, potenziando le misure dirette all'integrazione, anche tramite la definizione della figura dei mediatori culturali, riformando la disciplina relativa al ricongiungimento dei titoli di studio, permettendo l'accesso al pubblico impiego.

In sostanza, tale proposta di legge mirava a riproporre, migliorandola, la disciplina della *Legge Turco-Napolitano* originaria.

7. Il Testo Unico

7.1. Diritti e doveri dello straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato

L'art. 2 del D.lgs n. 286 del 25 luglio 1998 (composto in verità dell'art. 2 l. n. 40/1998 e dell'art. 1, l. n. 943/1986) attribuisce allo straniero i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle fonti interne, comunitarie ed internazionali, solo se esso si presenti alla frontiera o sia già nel territorio del nostro Paese.

Ciò posto, allo straniero "regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato" sono attribuiti i diritti in materia civile attribuiti ai cittadini italiani, salve disposizioni specifiche del medesimo T.U. e l'eventuale condizione di reciprocità (co. 2), e la partecipazione alla vita pubblica locale (co. 4); nonché parità di trattamento, con specifico riferimento ai lavoratori e alle loro famiglie, e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani (co. 3). Parità di trattamento è garantita anche per quel che riguarda la tutela giurisdizionale, i rapporti con la P.A. e l'accesso ai pubblici servizi (co. 5); mentre eventuali provvedimenti concernenti altri aspetti, quali l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione, dovranno essere tradotti in una lingua comprensibile al destinatario (co. 6).

Il co. 7 disciplina i rapporti, resi più semplici, tra i cittadini stranieri e la propria rappresentanza diplomatica, specificando alcuni obblighi informativi a carico delle diverse autorità nazionali in plurimi casi relativi alla persona del cittadino straniero, salvo, per ovvi motivi, il caso di stranieri che abbiano

presentato domanda di asilo di rifugiati o destinatari di misure di protezione temporanea per motivi umanitari¹⁹.

Fatte salve eventuali disposizioni di favore contenute in accordi internazionali, tese a prevenire o limitare immigrazioni clandestine (co. 8), la norma di cui all'art. 2 si chiude con l'obbligo, per lo straniero presente nel territorio dello Stato, di osservare la normativa vigente (co. 9).

Quanto alla disposizione introdotta, più di recente, nell'art. 2 *bis*, si tratta della puntualizzazione delle autorità competenti e delle competenze conseguenti in tema di monitoraggio e coordinamento dell'attuazione dell'intero decreto legislativo n. 286/1998, anche a seguito delle importanti modifiche legislative e delle interpretazioni giurisprudenziali. Basti segnalare in proposito l'istituzione di un apposito Comitato, di composizione autorevole e coadiuvato nella sua attività da un folto gruppo tecnico presso il Ministero dell'interno, assolutamente necessario a nostro avviso per una concreta gestione delle problematiche connesse. Il tutto, va rilevato, sotto la direzione e supervisione della Presidenza del Consiglio, data la rilevanza strategica della tematica dell'immigrazione.

7.2. Le regole per l'ingresso in Italia

Parlando delle regole che disciplinano l'ingresso nel nostro Paese dei cittadini stranieri, va naturalmente tenuto conto del fatto che dal 26 ottobre 1997 il territorio italiano è entrato a far parte dello Spazio Schengen (v. ZAGATO, in questo volume, anche in relazione alla successiva comunitarizzazione dell'*acquis* di Schengen). Rilevano di conseguenza, nella disciplina dei visti, oltre alle norme interne²⁰, quelle emanate alla stregua del titolo IV del trattato CE.

Gli stranieri non appartenenti allo spazio Schengen devono essere muniti di un passaporto o di un titolo di viaggio equipollente rilasciato dalle autorità

¹⁹ Su quest'ultimo punto v. la direttiva Pres. Cons. Min. 6.8.98., in *Guida al lavoro*, 8.9.98, n. 34, p. 14, per l'adeguamento di alcune tipologie di permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari alla normativa di cui alla legge n. 40/1998.

²⁰ Tra le fonti normative italiana dobbiamo considerare le seguenti: Il Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulle condizioni dello straniero (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche); Regolamento di attuazione del T.U. (d.p.r. 31 agosto 1999 n. 394 modificato dal decreto del 18 ottobre 2004, n. 334); Decreto interministeriale in materia di visti del 12 luglio 2000 sulla "Definizione delle Tipologie dei visti di ingresso e requisiti per il loro ottenimento". Direttiva del Ministero dell'Interno del 1 marzo 2000 sulla "definizione dei mezzi di sussistenza per l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri nel territorio dello stato".

del Paese di origine. Tali documenti di viaggio devono attestare adeguatamente l'identità del titolare, la sua nazionalità e la sua cittadinanza ai fini delle relative validità.

Chiunque attraversi la frontiera è sottoposto ad una verifica minima che consente di verificare l'identità della persona straniera interessata al controllo dietro esibizione del passaporto o documento equipollente rilasciato dalla autorità del Paese di origine.

I cittadini degli Stati terzi sono invece sottoposti a verifiche approfondite. La verifica approfondita all'ingresso comporta il controllo delle condizioni di ingresso, nonché, se del caso, dei documenti che autorizzano il soggiorno e l'esercizio di un'attività professionale. In tale occasione la guardia di frontiera timbra i documenti di viaggio dei cittadini dei paesi terzi sia in ingresso che in uscita, a norma dell'art. 10 del Reg. Ce 562/2006. Secondo questo articolo, sui documenti di viaggio dei cittadini di Paesi terzi va infatti sistematicamente apposto un timbro al momento dell'ingresso e dell'uscita.

Sono particolarmente rilevanti le norme di cui all'art. 3 T.U., dal quale prende sostanza l'esigenza di porre un freno al disordinato ingresso di cittadini stranieri nel nostro Paese: esigenza che viene periodicamente affrontata attraverso un documento programmatico triennale relativo alla politica dell'immigrazione indicante le azioni e gli interventi programmati dall'Italia, anche in cooperazione con altri Stati membri dell'Unione Europea o altre istituzioni od organizzazioni internazionali ed altresì misure di carattere economico e sociale su materie non riservate alla legge (co. 2).

Il medesimo intervento programmatico individua i criteri generali per la definizione dei flussi in ingresso, definendone altresì gli interventi pubblici opportuni (co. 3).

Successivamente ed annualmente, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), sentiti i ministri interessati e le commissioni parlamentari competenti, vengono opportunamente definite le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio nazionale, per lavoro subordinato, anche stagionale, e per lavoro autonomo. Quote alle quali dovrà adeguarsi la concessione dei visti di ingresso (co. 4).

7.3. Facoltà ed obblighi inerenti al soggiorno

L'art. 6 del T.U. consente alcune ipotesi di conversione del permesso di soggiorno, rilasciato per determinati motivi ma altresì utilizzabile, in quanto convertito, per motivi diversi, sempre all'interno delle quote di cui all'art. 3, co. 4, nel caso si tratti di permessi per motivi di lavoro (co. 1). Sul punto è intervenuta anche una circolare del Ministero del lavoro e della previdenza

sociale (a modifica di quella n. 64/99, in *D.prat.lav.*, 1999, 36, p. 2582), chiarendo che se lo straniero ha già ottenuto il permesso di soggiorno per lavoro autonomo, pur non avendo intrapreso l'attività stessa, potrà iscriversi nelle liste del collocamento ed essere assunto quale lavoratore subordinato, senza modifiche al permesso medesimo²¹.

Si dispone, inoltre (co. 2), l'obbligo di esibizione dei documenti relativi al soggiorno alla pubblica amministrazione per il rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altro di interesse per lo straniero. In caso di mancata esibizione, nei confronti di ufficiali e agenti di P.S., di tali documenti ovvero di un documento di identità, lo straniero è punito con l'arresto fino a sei mesi e con ammenda, nonché sottoposto, in caso di dubbi, a rilievi segnaletici (co. 4). L'autorità di P.S., inoltre, può richiedere, nell'ambito delle verifiche previste dal T.U., informazioni e atti comprovanti la disponibilità di un reddito sufficiente (co. 5).

Sempre con finalità di controllo preventivo dello straniero soggiornante in Italia si prevede che le iscrizioni e variazioni anagrafiche siano effettuate negli stessi modi dei cittadini italiani e altresì comunicate alla Questura territorialmente competente; e a tal fine la dimora è considerata abituale nel caso di ospitalità per più di tre mesi presso un centro di accoglienza (c.7). Le variazioni del proprio domicilio abituale debbono invece essere comunicate direttamente dal cittadino straniero alla questura, entro quindici giorni (co. 8).

Il cittadino straniero, cui viene rilasciato un documento di identificazione apposito, potrà ricorrere avverso i provvedimenti di cui all'articolo in oggetto al tribunale amministrativo regionale competente, con ciò evidentemente estendendo la misura di tutela ad esso garantita (co. 10²²).

7.4. *Obblighi dell'ospitante e del datore di lavoro*

Il T.U. – ma in realtà si tratta di una disposizione tratta dal r.d. n. 773/1931, all'art. 147 – prende in considerazione l'ipotesi social - tipica per la quale lo straniero-lavoratore, specie in un primo periodo, trovi concreta sistemazione presso il proprio datore di lavoro o presso altra persona, parente/affine o me-

²¹ Circolare Min. lav., 24.9.99, n. 70, in *D.prat.lav.*, 1999, 40, p. 2781; ma *contra*, nel caso di attività lavorativa diversa da quella di cui al permesso di soggiorno, T.a.r. Abruzzo, sez. Pescara, 15.1.98, n. 119, in *T.A.R.*, 1998, I, p. 1020.

²² Sull'ammissibilità/inammissibilità del reclamo al prefetto in luogo del ricorso avverso il provvedimento pretorile di annullamento del decreto di espulsione dello straniero v. rispettivamente Trib. Perugia, 8.1.99, in *Rass. Giur. Umbra*, 1999, 105; Trib. Perugia 22.1.99, *ibidem*; vedi anche Pret. Milano 3.6.93, in *Riv.d.lav.*, 1994, II, p. 434, con nota di Sassani, circa l'inammissibilità della domanda – per incapacità di essere parte – proposta dal lavoratore extracomunitario privo di permesso di soggiorno

no, denominata "ospitante". Costui è tenuto invero a dare comunicazione scritta di tale ospitalità all'autorità locale di P.S., entro quarantotto ore (co. 1).

Il contenuto di tale comunicazione non può prescindere dalle generalità dell'ospitante, dello straniero o apolide, dagli estremi del suo passaporto o documento di identificazione, dall'esatta ubicazione dell'immobile o della persona concretamente ospitante ovvero datrice di lavoro, e dal titolo per la quale la comunicazione è dovuta (co. 2).

8. *Il visto di ingresso*

Il visto di ingresso rappresenta un'autorizzazione concessa allo straniero per entrare nel territorio della repubblica italiana, o in quella di altre parti contraenti, per motivi di transito o di soggiorno.

Il visto è soggetto a scadenza, ed il suo rilascio non è automatico bensì soggetto a discrezione da parte dell'autorità consolare. Una volta rilasciato può essere revocato con provvedimento espresso dall'autorità che lo ha emanato. Proprio per questo motivo si può ritenere che non vi è un diritto del cittadino straniero di ottenere un "visto" bensì solo un vero e proprio interesse legittimo, tanto che, in alcuni casi, al diniego del visto l'autorità non è obbligata a dare una motivazione.

Il rilascio del visto è di competenza del Ministero degli Esteri, ovvero delle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane nello Stato di origine o di stabile residenza dello straniero. La normativa prevede la competenza eccezionale da parte degli uffici di polizia di frontiera italiani che possono essere autorizzati a rilasciare visti di ingresso o di transito, per una durata non superiore rispettivamente a dieci o cinque giorni, per casi di assoluta necessità. Il visto viene rilasciato, se ne ricorrono requisiti e condizione, per la durata occorrente in relazione ai motivi della richiesta ed alla documentazione prodotta dal richiedente (art. 5 co. 2 Reg. att.). Una prima grande distinzione tra i visti è quella tra i Visti nazionali (VN) e i Visti Schengen (VSU). Tale ultimo atto può essere rilasciato da qualsiasi Stato aderente alla Convenzione e vale su tutto il territorio della Convenzione.

9. *I motivi per entrare in Italia*

I motivi per entrare in Italia corrispondono ai vari visti che possono essere rilasciati dalle autorità consolari. L'art. 1 del Regolamento interministeriale del 12 luglio 2000 individua ben 21 diverse tipologie di visti di ingresso, quindi 21 diversi motivi per entrare in Italia.

Deve essere da subito precisato che un conto è parlare di motivi per entrare in Italia, altro conto è parlare di motivi per soggiornarvi regolarmente. Ciò significa che possono esserci dei permessi di soggiorno per dei motivi che non sono previsti quali motivi di entrata. Basti pensare ai casi di persone presenti in modo irregolare ma resi inespellibili per le loro particolari condizioni o a chi richiede asilo politico.

I visti elencati nel regolamento interministeriale del 12 luglio 2000 vengono raggruppati in 4 categorie:

- visti di ingresso all'interno delle quote;
- visti di ingresso al di fuori delle quote;
- visti per motivi familiari;
- visti di tipo straordinario.

I visti di ingresso all'interno di quote si riferiscono ai visti rilasciati a fronte di lavoro subordinato, autonomo o stagionale²³.

I visti di ingresso al di fuori delle quote si distinguono in visti che prevedono lo svolgimento di un lavoro in casi molto specifici e visti appartenenti alla categoria C. I visti per motivi familiari si distinguono invece in visto familiare per ricongiungimento o visto per familiare al seguito. I visti straordinari rappresentano invece una categoria residuale.

10. *Le politiche migratorie: la programmazione dei visti di ingresso per mezzo delle quote*

Come previsto dall'art. 3 co. 4 T.U., con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il comitato per il coordinamento e monitoraggio delle disposizioni del T.U., la conferenza Stato-città ed autonomie locali, vengono annualmente definite, entro il termine del 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento del decreto, sulla base di criteri generali individuati nel documento programmatico, le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale, e per lavoro autonomo, tenuto conto dei ricongiungimenti familiari e delle misure di protezione temporanea eventualmente disposte.

Il numero di stranieri da far entrare sul territorio italiano per lavoro subordinato o autonomo viene quindi definito dal Governo consultando vari enti, comprese le associazioni di categorie produttive. A seconda delle esigenze di mano d'opera e del numero totale di stranieri in grado di lavorare già presenti sul territorio si definiscono i flussi anno per anno.

²³ Rientrano in questa categoria anche i visti per studio, per attività sportiva, per volontariato in quanto dipendenti da specifiche limitazioni.

Secondo l'art. 21 comma 4, i decreti annuali devono tener conto delle indicazioni fornite, in modo articolato per qualifiche e mansioni, dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale sull'andamento dell'occupazione e dei tassi di disoccupazione a livello nazionale e regionale, nonché sul numero dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione Europea iscritti nelle liste di collocamento.

Le quote che si prevedono necessarie, dopo aver sentito gli enti preposti alla loro individuazione, vengono poi decurtate in base a due ragioni: il numero di stranieri che hanno convertito il loro permesso di soggiorno da motivi di studio a motivi di lavoro ed il numero di stranieri che hanno convertito il proprio permesso di soggiorno da motivi umanitari a motivi di lavoro.

Secondo l'art. 14 comma 5 Reg. att., infatti, le quote di ingresso per l'anno successivo alla data di rilascio sono decurtate in misura pari al numero dei permessi di soggiorno per motivi di studio o formazione, convertiti in permesso di soggiorno per motivi di lavoro nei confronti di stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale al raggiungimento della maggiore età. La stessa disposizione si applica agli stranieri che hanno conseguito in Italia il diploma di laurea o di laurea specialistica, a seguito della frequenza dei relativi corsi di studio in Italia²⁴. Una volta definite le quote, diventa certo il numero di visti di ingresso che verranno rilasciati per l'anno di riferimento. Le quote vengono poi suddivise per le varie regioni, e all'interno delle varie regioni, per le varie provincie.

Le quote non vengono suddivise in maniera uguale: possono esserci infatti degli Stati i cui cittadini hanno la precedenza nell'entrata in Italia, le c.d. quote riservate. Secondo l'art. 21, comma 1, T.U., nello stabilire le quote, i decreti prevedono restrizioni numeriche all'ingresso di lavoratori provenienti dagli Stati che non collaborano adeguatamente nel contrasto all'immigrazione clandestina o nella riammissione di propri cittadini destinatari di provvedimenti di rimpatrio.

Con tali decreti vengono assegnate in via preferenziale quote riservate ai lavoratori di origine italiana residenti in Paesi non comunitari, i quali chiedono di essere inseriti in un apposito elenco, costituito presso le rappresentanze diplomatiche e consolari; ai lavoratori provenienti dagli Stati non appartenenti all'Unione Europea con i quali il Ministero degli Affari esteri, di concerto con il Ministro dell'Interno ed il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, abbia concluso appositi accordi finalizzati alla regolamenta-

²⁴ È da precisare che non è obbligatorio per legge definire annualmente le quote. Infatti in caso di mancata pubblicazione del decreto di programmazione annuale, il Presidente del Consiglio dei Ministri può provvedere in via transitoria, con proprio decreto, nei limiti delle quote stabilite per l'anno precedente. Non è obbligatorio nemmeno disporre di un solo decreto flussi per anno. Infatti, se lo si ritiene opportuno, possono essere emanati ulteriori decreti durante l'anno.

zione dei flussi d'ingresso; infine, ai lavoratori inseriti in un elenco apposito che abbiano partecipato all'attività lavorativa nei Paesi di origine, anche sulle indicazioni fornite dalle Regioni (art. 34 co. 7 e 10, Reg. att.).

Riassumendo, possono quindi esserci quote per lavoro subordinato, quote per lavoro stagionale, quote per lavoro autonomo, quote riservate a particolari nazioni e quote riservate a chi ha partecipato a programmi di formazione per lavoro subordinato ed autonomo, e inoltre quote riservate a discendenti di cittadini italiani.

Le quote di ingresso per motivi di studio o per attività sportiva, a differenza delle quote di ingresso per lavoro subordinato ed autonomo, non vengono definite dal Governo; piuttosto, sulla base delle disponibilità comunicate dalle Università, viene disciplinato annualmente - con decreto del Ministero degli affari esteri, di concerto con il ministero dell'Università e delle ricerche scientifiche e tecnologica e con il Ministero dell'interno - il numero massimo dei visti di ingresso e dei permessi di soggiorno per l'accesso all'istruzione universitaria degli studenti stranieri residenti all'estero.

Per quanto riguarda le quote per l'ingresso degli sportivi, il limite massimo annuale di ingresso è determinato con decreto del Ministero per i beni e le attività culturali, su proposta del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), sentiti i Ministri dell'interno e del lavoro e delle politiche sociali. Vediamo ora come si acquista la titolarità delle quote.

11. *La titolarità delle quote ed il permesso di soggiorno per lavoro subordinato*

Le modalità di entrata in Italia per lavoro subordinato sono definite dall'art. 22 T.U. dal titolo "Lavoro subordinato a tempo determinato e indeterminato".

L'ente preposto quale responsabile dell'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori subordinati stranieri a tempo determinato ed indeterminato (co. 1, art. 22) è lo Sportello Unico Immigrazione.

Secondo quanto disciplinato dall'art. 30, co. 7, Reg. att., lo Sportello Unico Immigrazione competente al rilascio del nullaosta al lavoro è quello del luogo in cui verrà svolta l'attività lavorativa.

Il datore di lavoro, italiano o straniero, regolarmente soggiornante in Italia, che intenda instaurare un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato con uno straniero residente all'estero deve presentare la domanda allo Sportello Unico.²⁵

²⁵ In via sperimentale per il flussi 2008 la domanda è stata presentata in modo informatizzato. Il datore di lavoro interessato doveva a priori utilizzare un programma e dei moduli disponibili

Elementi essenziali che tale domanda deve contenere constano soprattutto nell'idonea documentazione relativa alle modalità di sistemazione alloggiativa per il lavoratore straniero e la dichiarazione di impegno da parte dello stesso datore di lavoro a sostenere le spese di ritorno dello straniero nel Paese di provenienza. A sua volta, la richiesta, presentata allo Sportello unico, viene trasmessa alla Questura e alla Direzione Provinciale del Lavoro, le quali hanno il compito di effettuare le verifiche di loro competenza.

La Questura verifica che non ci siano cause ostative all'ingresso per il lavoratore e che il datore di lavoro non sia stato denunciato per reati connessi allo sfruttamento dell'immigrazione clandestina o per i reati previsti agli artt. 380 e 381 del codice di procedura penale.

La Direzione Provinciale del lavoro invece verifica che il contratto proposto dal datore di lavoro al lavoratore sia congruo con il contratto nazionale applicato alla tipologia di lavoro prevista. Completate queste verifiche, la Questura e la Direzione Provinciale del lavoro comunicano allo Sportello Unico il parere di competenza circa il rilascio del nulla osta.

In caso di pareri negativi della Questura e della Direzione Provinciale del lavoro, la procedura si arresta e l'istanza viene rigettata dallo Sportello Unico che provvede alla notifica del provvedimento di rigetto all'interessato.

In caso di parere positivo della Questura e della Direzione Provinciale del Lavoro, lo Sportello Unico richiede all'Agenzia delle Entrate l'attribuzione di un codice fiscale provvisorio e trasmette al competente Centro per l'Impiego le richieste di lavoro, sia nominative che numeriche.

Il Centro per l'impiego, entro il termine di 20 giorni dalla ricezione della richiesta, provvede, per il tramite dei sistemi informativi, a comunicare allo Sportello Unico ed al datore di lavoro i dati della dichiarazione di disponibilità pervenuti anche da parte di lavoratori extracomunitari iscritti nelle liste di collocamento o censiti come disoccupati in cerca di occupazione, ovvero le eventuali certificazioni negative (art. 30 *quinquies*, co. 2, Reg. att.).

In seguito lo Sportello Unico convoca il datore di lavoro per la consegna del nulla osta e la sottoscrizione del contratto di soggiorno, che viene predisposto dalla stesso Sportello Unico dopo il rilascio del visto di ingresso. Dopo la firma del datore di lavoro, il contratto viene trattenuto presso lo Sportello Unico, in attesa che venga perfezionato con la sottoscrizione del lavoratore straniero. Lo Sportello Unico, a richiesta del datore di lavoro, trasmette la documentazione agli uffici consolari, ove possibile in via telematica. Entro i termini di validità il lavoratore straniero informato dell'arrivo dell'avvenuto rilascio del nullaosta, dovrà richiedere il relativo visto di ingresso alla rappresentanza diplomatica o consolare competente. È qui che la

li nel sito del Ministero dell'Interno ed inviarli telematicamente a partire da un giorno e ora predefinita.

rappresentanza diplomatica consolare consegnerà allo straniero la proposta di contratto di soggiorno per lavoro e rilascia a quest'ultimo l'apposito visto di ingresso necessario per accedere al nostro Paese (art. 22, comma 6, T.U.).

Una volta giunto in Italia, lo straniero (insieme al datore di lavoro) previo appuntamento dovrà presentarsi presso il competente Sportello Unico per la sottoscrizione del contratto e la richiesta del permesso di soggiorno. Come evidenziato dall'*iter*, se lo straniero non sottoscrive il contratto di soggiorno con il datore di lavoro "che lo ha chiamato" in Italia, non potrà ricevere il permesso di soggiorno, documento necessario per la sua permanenza nel territorio Italiano²⁶.

12. *La fattispecie del lavoro stagionale*

L'ingresso per lavoro stagionale, diversamente dalla fattispecie del lavoro subordinato a tempo determinato ed indeterminato, è disciplinato dall'art. 24 del T.U..

Il visto per lavoro stagionale, diversamente dal visto per lavoro subordinato a tempo indeterminato o determinato, ha una prassi di facile esecuzione ed una elasticità connessa all'obiettivo di ridurre al minimo i tempi di attesa.

L'elasticità riguarda anche una recente riforma della materia che permette a chi intende assumere un lavoratore stagionale di non avere più la limitazione delle quote al verificarsi di determinate condizioni.

Il d.l. 35/2005, convertito in legge n. 80 del 2005, consente infatti, solo per il settore del turismo e dell'agricoltura, di superare la quota massima di ingressi di manodopera, qualora il Governo, su richiesta delle imprese, lo ritenga opportuno.

Siamo quindi in presenza di un sistema di quote variabile, che dipende dalla richiesta delle aziende, ma che in realtà spinge a considerare non più vincolante la limitazione delle quote per i lavoratori stagionali. La richiesta per lavoro stagionale è comunque una richiesta nominativa che deve essere inoltrata dall'impresa o datore di lavoro italiano allo Sportello Unico per l'immigrazione.

²⁶ A tal proposito, la Circolare del Ministero dell'Interno del 20 agosto 2007 sembra aver definitivamente chiarito i dubbi al riguardo. Infatti, nel caso in cui lo straniero giunto in Italia con regolare visto di ingresso per lavoro subordinato rilasciato a seguito di nullaosta al lavoro, non riesca a formalizzare il rapporto di lavoro per sopravvenuta indisponibilità del datore di lavoro, il Ministero ritiene che possa richiedere il rilascio di un permesso di soggiorno provvisorio per attesa occupazione allegando alla domanda un'apposita dichiarazione a firma del responsabile dello Sportello Unico dell'Immigrazione dalla quale risulti il venir meno della

L'autorizzazione al lavoro stagionale ha una validità massima di nove mesi, in corrispondenza della durata del lavoro stagionale richiesto, anche con riferimento all'accorpamento di gruppi di lavori di più breve periodo da svolgere presso diversi datori di lavoro (art. 24, comma 3, T.U.).

La disciplina del lavoro stagionale prevede inoltre che il lavoratore straniero stagionale, ove abbia rispettato le condizioni previste nel permesso di soggiorno e sia rientrato nello Stato di provenienza alla scadenza del medesimo, ha diritto di precedenza per il rientro in Italia nell'anno successivo per ragioni di lavoro stagionale, rispetto ai cittadini del suo stesso Paese che non abbiano mai fatto regolare ingresso in Italia. Egli potrà convertire il permesso di soggiorno per lavoro stagionale in permesso di soggiorno per lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato qualora sia stato autorizzato a ritornare in Italia e gli sia stato offerto un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato, nei limiti delle quote.

Una recente innovazione è costituita dal "permesso pluriennale per lavoro stagionale"; il datore di lavoro potrà infatti richiedere il rilascio del nullaosta al lavoro pluriennale in favore di un lavoratore entrato continuativamente negli ultimi due anni e che svolge lavori ripetitivi. Il rilascio del nullaosta pluriennale avviene nei limiti delle quote di ingresso per lavoro stagionale. Si tiene pertanto conto dei nullaosta pluriennali e della loro estensione temporale annuale in sede di determinazione dei flussi relativi agli anni successivi a quelli del rilascio.

13. *La fattispecie dell'ingresso per lavoro autonomo e libere professioni*

Le regole per il rilascio del visto di ingresso per lavoro autonomo e libere professioni sono disciplinate all'art. 26 comma 1 T. U. Questo sancisce che l'ingresso in Italia di cittadini non appartenenti all'Unione Europea, che intendono esercitare nel territorio dello Stato un'attività non occasionale di lavoro autonomo, può essere consentita a condizione che l'esercizio di tale attività non sia riservata dalla legge ai cittadini italiani, o ai cittadini di uno degli Stati membri dell'Unione Europea.

In ogni caso, un cittadino straniero che intenda esercitare in Italia un'attività industriale, professionale, artigiana o commerciale, ovvero voglia costituire una società di capitali o di persone o accedere a cariche societarie, deve dimostrare di disporre di risorse adeguate per l'esercizio di tale attività, di essere in possesso dei requisiti previsti dalla legge italiana, di disporre di un'idonea sistemazione alloggiativa, e di avere un reddito annuo, proveniente da fonti lecite, di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa...

La competenza alla valutazione dei predetti requisiti, oltre che al rilascio del visto, spetta alla rappresentanza diplomatica consolare. Questa, accertato il possesso dei requisiti indicati precedentemente, ed acquisiti il nulla osta del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell' interno e del Ministero eventualmente competente in relazione all'attività che lo straniero intende svolgere in Italia, rilascia il visto di ingresso per lavoro autonomo, con espressa indicazione dell'attività a cui il visto si riferisce nei limiti numerici previsti dalle quote (art. 26, comma 5, T.U.) e la certificazione dell'esistenza dei requisiti previsti per permettere la concessione del permesso di soggiorno per lavoro autonomo.

14. Il rilascio del visto per motivi di studio e visti di ingresso "fuori quota"

Secondo quanto disciplinato dagli artt. 44 bis del Reg. att. e 39 bis del T.U., è consentito l'ingresso per motivi di studio a cittadini stranieri minori di età e comunque non inferiore a 14 anni, i quali partecipano a programmi di scambio o di iniziative culturali approvati dal Ministero degli affari esteri, dal Ministero della Pubblica Istruzione e dal Ministero per i beni e le attività culturali per la frequenza a corsi di studio presso istituti e scuole secondarie nazionali statali o paritarie o presso istituzioni accademiche, o comunque maggiori di età che intendano seguire corsi universitari o corsi superiori di studio o di istruzione tecnico-professionale, che siano assegnatari di borse di studio accordate dalle amministrazioni, da Governi stranieri, da istituzioni e fondazioni culturali italiane di chiara fama ovvero da organizzazioni internazionali.

In armonia con gli orientamenti comunitari sull'accesso di studenti stranieri nell'istruzione universitaria, gli atenei, sulla base di criteri determinati ed in applicazione della regolamentazione sugli accessi all'istruzione universitaria, stabiliscono entro il 31 dicembre di ogni anno, il numero dei posti da destinare alle immatricolazioni degli studenti stranieri ai corsi di studio universitari, per l'anno accademico successivo, anche in coerenza con le esigenze della politica estera culturale e della cooperazione allo sviluppo, fatti salvi gli accordi di collaborazione universitaria con i Paesi Terzi. In questi casi, per entrare in Italia occorre che la richiesta sia fatta all'interno del numero previsto dal decreto del Ministero degli Esteri.

Ci sono infine dei casi in cui non sono previste limitazioni all'entrata di cittadini extracomunitari. Questi ingressi si riferiscono a coloro che entrano in Italia per lavoro in casi particolari (art. 27 T.U.) e ai visti di ingresso di breve periodo.

Per quanto riguarda i visti di ingresso per lavoro in casi particolari o "fuori

ri quota", ci si riferisce a determinate categorie di lavoratori per cui sarebbe impossibile prevedere un contingentamento, proprio per la particolare tipologia lavorativa.

La tipologia di lavori a cui si fa riferimento è disciplinata dall'art. 27 T.U. e dall'art. 40 Reg. att. e riguarda, in particolare, dirigenti e lavoratori altamente specializzati, lavoratori molto particolari come i marittimi, i traduttori, i giornalisti, i lavoratori dello spettacolo e categorie di lavoratori di cui l'Italia ha scarsità come gli infermieri professionali.

Il nullaosta al lavoro per queste particolari categorie di lavoratori è richiesto, salvo il caso dei traduttori e degli interpreti ed infermieri professionali, senza il preventivo espletamento degli adempimenti previsti dall'art. 22, comma 4, del T.U., ma osservando la modalità precedentemente descritta per la richiesta nominativa.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AIMO M.P., *Lavoro ed immigrazione nell'Unione europea*, in *Lavoro e diritto*, 1994, pp. 577-613.
- AMBROSINI M., *Utili invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Angeli, Milano, 1999.
- AMBROSINI M., "Gli immigrati nei mercati del lavoro: il ruolo delle reti sociali", in *Stato e Mercato*, n. 60, 2000, pp. 415-446.
- AMBROSINI M., *Il lavoro*, in Fondazione Cariplo (ISMU), *Sesto rapporto sulle migrazioni 2000*, Angeli, Milano, 2001a.
- AMBROSINI M., *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna 2001b.
- AMBROSINI M., *Il lavoro*, in Fondazione Cariplo (ISMU), *Settimo rapporto sulle migrazioni 2001*, Angeli, Milano, 2001.
- AMBROSINI M., "Senza regia, ma non per caso. L'incontro tra immigrati e mercati del lavoro locali", in *Sociologia del lavoro*, n. 78, 2003.
- AMBROSINI M. e ABBATECOLA E., *Reti di relazione e percorsi di inserimento lavorativo degli stranieri: l'imprenditorialità egiziana a Milano*, in COLUCCI A. e SCIORTINO G. (a cura di), *Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- BARBERA M., *Discriminazioni e uguaglianze nel rapporto di lavoro*, Milano, 1991.
- BOERI T. e SPILIMBERGO A., *Immigrazione illegale, leggi italiane e lezioni degli Stati Uniti*, in *La Voce*, consultabile on-line al sito www.lavoce.info.
- COLUCCI M., *La libera circolazione delle persone*, in COLUCCI M. e SICA S. (a cura di), *L'Unione Europea*, Zanichelli, 2005, 166 ss.

- COGLIEVINA S., *Festività e riposi settimanali nelle società multiculturali*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3/2008, 381.
- DI MARIA E., DE MARCHI V., *Immigrazione e imprenditoria in Veneto*, in *Veneto Lavoro - osservatorio e ricerca*, Giugno 2008, 7
- DI CERBO F., *La regolamentazione del lavoro degli extracomunitari in Italia*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 1999, pp. 449-454.
- FERRAJOLI L., *Dai diritti del cittadino ai dritti della persona*, in ZOLO D. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, pp. 263-292.
- GHEZZI G., *Dinamiche sociali, riforma delle istituzioni e diritto sindacale*, Torino, 1996.
- GRECO V.P., *Le banche islamiche: tra religione e finanza. La richiesta dei fedeli immigrati ed il ruolo internazionale delle banche islamiche*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2/2008, 38.
- LO FARO A., *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria. La contrattazione collettiva come risorsa dell'ordinamento giuridico comunitario*, Milano, 1999.
- MENGONI L., *Il contratto di lavoro nell'ordinamento positivo italiano*, in AA.VV., *Il contratto di lavoro nel diritto del lavoro dei Paesi membri della C.E.C.A.*, Milano, 1965.
- MORTATI C., *Il lavoro nella Costituzione*, in ID., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale italiana*, Milano, 1972, pp. 225-340.
- NAPPI S., *La disciplina e le politiche in materia di immigrazione*, in *Il diritto e mercato del lavoro*, n. 1-2/2007, 77.
- NASCIMBENE B., *Orientamenti e norme nazionali in materia di immigrazione. L'incidenza del diritto internazionale e comunitario. Le iniziative di riforma e modifiche in corso*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 3/4/2008, 724.
- VACCARO M.J., *Livelli normativi e fenomeno migratorio*, Giappichelli, Torino, 2001.
- VISCOMI A., *Testo e contesto: il difficile incontro tra minori, lavoro e diritto del lavoro*, consultabile on-line al sito www.unicz.it/lavoro
- VISCOMI A., *Immigrati extracomunitari e lavoro subordinato*, Napoli, 1991.
- VISCOMI A., *Immigrazione*, in BAYLOS-GRAU A., CARUSO B., D'ANTONA M., SCIARRA S. (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Bologna, 1996, p. 435 ss.
- VISCOMI A., *Intervento*, in *Lav. inf.*, 1998, pp. 13 ss.
- ZILIO GRANDI G., *Lavoro, cittadinanza, immigrati*, in ZAGATO L. (a cura di), *Immigrazione ai diritti di cittadinanza*, I ed., 2007.