

Essere stranieri in Italia¹

INGRESSO E SOGGIORNO IN ITALIA

A) Il Testo Unico sulla disciplina dell'immigrazione, d.lgs. 286/1998, si apre con una norma programmatica a favore degli stranieri che vengono in Italia:

-“1. Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti.

2. Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente. Nei casi in cui il presente testo unico o le convenzioni internazionali prevedano la condizione di reciprocità, essa è accertata secondo i criteri e le modalità previste dal regolamento di attuazione.

3. La Repubblica italiana, in attuazione della convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158, garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani.

4. Lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale.

5. Allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge.

6. Ai fini della comunicazione allo straniero dei provvedimenti concernenti l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione, gli atti sono tradotti, anche sinteticamente, in una lingua comprensibile al destinatario, ovvero, quando ciò non sia possibile, nelle lingue francese, inglese o spagnola, con preferenza per quella indicata dall'interessato”.

In realtà agli stranieri alcuni diritti non sono ancora assicurati, come il diritto di voto e una maggiore facilità di acquisire la cittadinanza italiana².

¹ Relazione resa alla sessione formativa per magistrati amministrativi sul tema “Il diritto dell'immigrazione”, organizzata presso il Consiglio di Stato il 28 novembre 2016, dall'Ufficio studi, massimario e formazione della Giustizia amministrativa.

² Voto agli immigrati e riforma della cittadinanza. “Italiani più aperti della politica” Lunedì 03 Febbraio 2014 18:53

“Indagine LaST: l'84,2% farebbe votare gli immigrati alle elezioni locali e solo il 12,3% sostiene lo ius sanguinis. Marini (Univ. di Padova): “Orientamenti della popolazione più positivi di quanto non traspaia nel dibattito pubblico”

Circa l'assistenza sanitaria, è necessario, per i cittadini extracomunitari, avere il permesso di soggiorno, altrimenti il diritto all'assistenza sanitaria è limitato.³

Roma -3 febbraio 2014 - "C'è una differenza significativa fra quanto si discute nell'arena politica e gli orientamenti della popolazione, che sono più positivi di quanto non traspaia nel dibattito pubblico".

Daniele Marini, sociologo dell'Università di Padova, commenta così oggi su La Stampa i risultati dell'indagine LaST (Community Media Research e Questlab per La Stampa) dedicata ai diritti di cittadinanza per gli stranieri. Dimostrano infatti che, mentre la politica esita, la maggioranza degli italiani porterebbe gli immigrati alle urne e riformerebbe la legge sulla cittadinanza, trovando un'alternativa allo *ius sanguinis*.

Last si è concentrata su tre argomenti: assistenza sanitaria, diritto di voto e regole per diventare italiani. Sul primo fronte, l'apertura degli italiani è massima. Quasi tutti gli intervistati (96,9%) ritengono che gli immigrati devono godere dell'assistenza sanitaria per sé e per i propri familiari, al pari degli italiani. Anche se si restringe l'indagine a quanti manifestano un atteggiamento totalmente avverso ai migranti, ben i due terzi (63,8%) si dichiarano d'accordo sull'attribuire agli immigrati questo diritto.

Largamente condivisa è anche l'idea che gli immigrati partecipino alle elezioni locali. Sono d'accordo oltre 4 italiani su 5 (84,2%). L'apertura è aumentata nel tempo: una ricerca analoga compiuta nel 2007 (Demos&Pi) trovava d'accordo il 75,1% della popolazione. Meno, ma comunque più di quelli che siedono in Parlamento, gli italiani favorevoli al voto degli immigrati anche alle elezioni politiche nazionali: il 65,8%. Nell'indagine del 2007 i favorevoli erano il 64,5%.

Infine, riguardo cittadinanza, i più (45,6%) vogliono un diritto condizionato : va assegnata su esplicita richiesta dell'interessato e in base ad alcune condizioni (regolarità di residenza da alcuni anni, conoscenza della storia e della lingua ecc.). Una percentuale leggermente inferiore (42,1%) è per lo *ius soli*: italiano chi nasce nel nostro Paese, indipendentemente dalla nazionalità dei genitori. Marginali, appena il 12,3%, i sostenitori dello *ius sanguinis* per i quali devono essere italiani solo i figli degli italiani.

"Non possiamo continuare a ignorare – scrive Marini - il tema della cittadinanza e della partecipazione alla comunità nazionale di una parte consistente della popolazione. Anche perché, prima o poi, tali domande prenderanno forma: un quarto degli stranieri regolarmente residenti (23,4%) ha meno di 18 anni (gli italiani sono il 17,7%). Il loro futuro è qui. E anche loro sono il nostro futuro"

- *"Il diritto al voto*

Se si è cittadini europei e si risiede in uno dei paesi dell'Unione del quale non si ha la nazionalità si ha il diritto di voto e di candidarsi alle elezioni amministrative ed a quelle europee che si tengono nel paese di residenza.

Le regole sono le stesse che valgono per i cittadini di quel paese.

Se si desidera votare si deve però prima iscriversi alle liste elettorali del paese di residenza. Se il voto nel paese di residenza è obbligatorio, e ci si iscrive alle liste elettorali, si è allora obbligati a votare.

Nelle elezioni europee si può votare o presentarsi come candidato o candidata in un unico paese. Si deve scegliere se farlo nel paese di origine o in quello di residenza".

³ **Cittadini stranieri extracomunitari con regolare permesso di soggiorno**

Inoltre, lo straniero regolarmente soggiornante ha diritto all'iscrizione anagrafica alle medesime condizioni dei cittadini italiani.

B) Come si diventa, dunque, stranieri regolarmente soggiornanti?

In via generale, Il permesso di soggiorno può essere ottenuto per motivi di: lavoro subordinato e autonomo, motivi familiari, richiesta di asilo, asilo politico e umanitario, attesa adozione e affidamento, acquisto di cittadinanza.

Il permesso di soggiorno può essere ottenuto per motivi di: lavoro subordinato e autonomo, motivi familiari, richiesta di asilo, asilo politico e umanitario, attesa adozione e affidamento, acquisto di cittadinanza.

Per gli stranieri la tessera sanitaria ha la stessa durata del permesso di soggiorno.

Per l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale e la scelta del medico di famiglia e/o del pediatra di fiducia nel caso di minori, occorre rivolgersi agli [uffici scelta e revoca](#) dell'Asl di residenza presentando i seguenti documenti:

- documento di identità personale
- permesso di soggiorno
- codice fiscale (se non è indicato nel permesso di soggiorno)
- l'autocertificazione di residenza

oppure utilizzando il percorso descritto nel progetto sperimentale "scelgo il mio medico per posta / fax /e-mail".

L'assistenza è estesa ai familiari a carico regolarmente soggiornanti. (Spesso si nota che la TEAM ha una scadenza non conforme a quella del permesso di soggiorno. La scadenza del permesso di soggiorno è invece perfettamente trascritta sul libretto sanitario).

Cittadini stranieri che entrano in Italia per cure mediche

Per i cittadini stranieri che intendono curarsi in Italia, è necessario avere uno specifico permesso di soggiorno per cure mediche. La documentazione per ottenere il visto di ingresso va presentata all'Ambasciata italiana o al Consolato competente nel Paese di provenienza.

Cittadini comunitari ed extracomunitari non iscrivibili al Servizio Sanitario Nazionale
Il Servizio sanitario regionale garantisce l'assistenza sanitaria ai cittadini comunitari ed extracomunitari non iscritti al Servizio Sanitario Nazionale e non in regola con il permesso di soggiorno (cittadini extracomunitari).

È garantita l'erogazione di determinate prestazioni sanitarie:

- cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali per malattie e infortunio
- tutela della gravidanza e della maternità
- tutela della salute dei minori
- vaccinazioni, interventi di profilassi internazionale, profilassi, diagnosi e cura delle malattie infettive.

Si precisa che le prestazioni ambulatoriali (di "routine") erogate ai sensi della Circolare ministeriale 5/2000 - Punto II - "II - Stranieri non iscritti al servizio sanitario nazionale" sono a carico del cittadino extracomunitario.

L'importo dovuto è quello del ticket.

Agli stranieri temporaneamente presenti in Italia e non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno viene rilasciato un apposito tesserino sanitario (S.T.P.) con validità semestrale

b.1) Ingresso per lavoro

L'art. 3 d.lgs. 286/1998 prevede che il Governo italiano predisponga ogni tre anni un documento programmatico che individui i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio italiano e prescrive che siano definite annualmente, con decreto del Presidente del Consiglio, le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio italiano per lavoro subordinato, anche per esigenze stagionali, e per lavoro autonomo, tenuto conto dei ricongiungimenti familiari e delle misure di protezione temporanea eventualmente disposte.

I visti di ingresso e i permessi di soggiorno per lavoro subordinato e autonomo sono rilasciati entro il limite di dette quote.

L'art. 4 d.lgs. 286/1998 prevede:

-L'ingresso nel territorio dello Stato è consentito allo straniero in possesso di passaporto valido o documento equipollente e del visto d'ingresso, salvi i casi di esenzione, e può avvenire, salvi i casi di forza maggiore, soltanto attraverso i valichi di frontiera appositamente istituiti.

- Il visto di ingresso è rilasciato dalle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane nello Stato di origine o di stabile residenza dello straniero;

Contestualmente al rilascio del visto di ingresso l'autorità diplomatica o consolare italiana consegna allo straniero una comunicazione scritta in lingua a lui comprensibile o, in mancanza, in inglese, francese, spagnolo o arabo, che illustri i diritti e i doveri dello straniero relativi all'ingresso ed al soggiorno in Italia.

- E' consentito l'ingresso nel territorio dello Stato allo straniero che dimostri di essere in possesso di idonea documentazione atta a confermare lo scopo e le condizioni del soggiorno, nonché la disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno e, fatta eccezione per i permessi di soggiorno per motivi di lavoro, anche per il ritorno nel Paese di provenienza.

- Non è ammesso in Italia lo straniero che non soddisfi tali requisiti o che sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone o che risulti condannato, anche con sentenza non definitiva, compresa quella adottata a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per reati previsti dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale ovvero per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite. Impedisce l'ingresso dello straniero in Italia anche la condanna, con sentenza irrevocabile, per uno dei reati previsti dalle disposizioni del titolo III, capo III, sezione II, della legge 22 aprile 1941, n. 633, relativi alla tutela del diritto di autore, e degli articoli 473 e 474 del codice penale.

Lo straniero per il quale è richiesto il ricongiungimento familiare, ai sensi dell'articolo 29, non è ammesso in Italia quando rappresenti una minaccia concreta e attuale per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone.

- L'ingresso in Italia può essere consentito con visti per soggiorni di breve durata, validi fino a 90 giorni e per soggiorni di lunga durata che comportano per il titolare la concessione di un permesso di soggiorno in Italia con motivazione identica a quella menzionata nel visto.

- Non possono fare ingresso nel territorio dello Stato e sono respinti dalla frontiera gli stranieri espulsi, salvo che abbiano ottenuto la speciale autorizzazione o che sia trascorso il periodo di divieto di ingresso, gli stranieri che debbono essere espulsi e quelli segnalati, anche in base ad accordi o convenzioni internazionali in vigore in Italia, ai fini del respingimento o della non ammissione per gravi motivi di ordine pubblico, di sicurezza nazionale e di tutela delle relazioni internazionali.

Ai sensi dell'art. 5 d.lgs. 286/1998:

- Possono soggiornare nel territorio dello Stato gli stranieri entrati regolarmente ai sensi dell'articolo 4, che siano muniti di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno.

- Il permesso di soggiorno deve essere richiesto al questore della provincia in cui lo straniero si trova entro otto giorni lavorativi dal suo ingresso nel territorio dello Stato ed è rilasciato per le attività previste dal visto d'ingresso o dalle disposizioni vigenti.

Il regolamento di attuazione può prevedere speciali modalità di rilascio relativamente ai soggiorni brevi per motivi di turismo, di giustizia, di attesa di emigrazione in altro Stato e per l'esercizio delle funzioni di ministro di culto nonché ai soggiorni in case di cura, ospedali, istituti civili e religiosi e altre convivenze.

- Lo straniero che richiede il permesso di soggiorno è sottoposto a rilievi foto dattiloscopici.

- La durata del permesso di soggiorno rilasciato non per motivi di lavoro è quella prevista dal visto d'ingresso.

La durata non può comunque essere:

a) superiore a tre mesi, per visite, affari e turismo;

c) inferiore al periodo di frequenza, anche pluriennale, di un corso di studio di istituzioni scolastiche, universitarie e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica o per formazione debitamente certificata, fatta salva la verifica annuale di profitto secondo le previsioni del regolamento di attuazione.

- Il permesso di soggiorno per motivi di lavoro è rilasciato a seguito della stipula del contratto di soggiorno per lavoro. La durata del relativo permesso di soggiorno per lavoro è quella prevista dal contratto di soggiorno e comunque non può superare:

a) in relazione ad uno o più contratti di lavoro stagionale, la durata complessiva di nove mesi;

b) in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, la durata di un anno;

c) in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, la durata di due anni.

Allo straniero che dimostri di essere venuto in Italia almeno una volta nei cinque anni precedenti per prestare lavoro stagionale è rilasciato, qualora si tratti di impegni ripetitivi, un permesso pluriennale, a tale titolo, fino a tre annualità, con indicazione del periodo di validità per ciascun anno. Il predetto permesso di soggiorno è revocato se lo straniero non si presenta all'ufficio di frontiera esterna al termine della validità annuale e alla data prevista dal visto di ingresso per il rientro nel territorio nazionale. Il relativo visto di ingresso è rilasciato sulla base del nulla osta rilasciato ai sensi dell'art. 24, co. 11 (d.lgs. 29/10/2016 n. 203).

- Nei casi di ricongiungimento familiare, ai sensi dell'articolo 29, la durata del permesso di soggiorno non può essere superiore a due anni.

- Il rinnovo del permesso di soggiorno è richiesto dallo straniero al questore della provincia in cui dimora, almeno sessanta giorni prima della scadenza, ed è sottoposto alla verifica delle condizioni previste per il rilascio e delle diverse condizioni previste dal presente testo unico. Fatti salvi i diversi termini previsti dal presente testo unico e dal regolamento di attuazione, il permesso di soggiorno è rinnovato per una durata non superiore a quella stabilita con rilascio iniziale.

- Lo straniero che richiede il rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposto a rilievi foto dattiloscopici.

- Il permesso di soggiorno o il suo rinnovo sono rifiutati e, se il permesso di soggiorno è stato rilasciato, esso è revocato, quando mancano o vengono a mancare i requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato, fatto salvo quanto previsto dall'art. 22, comma 9, e sempre che non siano sopraggiunti nuovi elementi che ne consentano il rilascio e che non si tratti di irregolarità amministrative sanabili.

Nell'adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'articolo 29, o che comunque abbia legami familiari nel territorio dello Stato, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale.

- Nel valutare la pericolosità dello straniero per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato ai fini dell'adozione del provvedimento di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi familiari, si tiene conto anche di eventuali condanne per i reati previsti dagli articoli 380, commi 1 e 2, e 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, ovvero per i reati di cui all'articolo 12, commi 1 e 3.

- Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o

risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari e' rilasciato dal questore secondo le modalita' previste nel regolamento di attuazione.

7. Gli stranieri muniti del permesso di soggiorno o di altra autorizzazione che conferisce il diritto a soggiornare, rilasciata dall'autorità di uno Stato membro dell'Unione europea, e validi per il soggiorno in Italia, sono tenuti a dichiarare la loro presenza al questore entro il termine di cui al comma 2. Agli stessi è rilasciata idonea ricevuta della dichiarazione di soggiorno (L. 30/10/2014 n.161).

Ai sensi del d.lgs 30/10/2014 n. 161 e della L. 29/7/2015 n. 115, lo straniero che si trattiene illegittimamente nel territorio italiano può essere espulso verso lo Stato membro che aveva rilasciato il permesso di soggiorno.

L'art. 4 bis d.lgs. 286/1998, inserito dalla legge n. 94 del 15/7/2009 e modificato dal d.lgs. n. 40 del 4/3/2014 e dal d.lgs. n. 12 del 13/2/2014, prevede la sottoscrizione, da parte dello straniero, contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, di un Accordo di integrazione, articolato per crediti, con l'impegno a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione, da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno.

La stipula dell'Accordo di integrazione rappresenta condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno.

La perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato, eseguita dal questore secondo le modalità di cui all'articolo 13, comma 4, ad eccezione dello straniero titolare di permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari, per motivi familiari, di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, di carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'Unione europea, nonché dello straniero titolare di altro permesso di soggiorno che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare.

L'art. 5 bis d.lgs. 286/1998 disciplina le modalità di stipulazione del contratto di soggiorno per lavoro subordinato.

Il decreto legge 9/2/2012 n. 5 prevede che la comunicazione obbligatoria di cui al d.l. 510/1996, conv. nella legge 608/1996, assolva a tutti gli effetti di legge, anche agli obblighi di comunicazione della stipula del contratto di soggiorno per lavoro subordinato concluso direttamente tra le parti per l'assunzione di lavoratore in possesso di permesso di soggiorno

Ai sensi dell'art. 6 d.lgs. 286/1998, il permesso di soggiorno rilasciato per motivi di lavoro subordinato, lavoro autonomo e familiari può essere utilizzato anche per le altre attività consentite. Quello rilasciato per motivi di studio e formazione può essere convertito, comunque prima della sua scadenza, e previa stipula del contratto di soggiorno per lavoro ovvero previo rilascio della certificazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 26, in permesso di soggiorno per motivi di lavoro nell'ambito delle quote stabilite.

Ai sensi dell'art. 9 d.lgs. 286/1998:

- Lo straniero in possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, che dimostra la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'articolo 29, comma 3, lettera b) e di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio, può chiedere al questore il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, per sé e per i familiari di cui all'articolo 29, comma 1
- Il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo è a tempo indeterminato ed è rilasciato entro novanta giorni dalla richiesta.
- Il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo è subordinato al superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana.

Per lo straniero che ha ottenuto la protezione internazionale e per chi soggiorna per motivi di studio o formazione professionale o è titolare di un permesso di soggiorno di breve durata, non sono richiesti i requisiti del reddito sufficiente dell'alloggio idoneo e del test di conoscenza della lingua italiana.

Il predetto permesso di soggiorno CE non può essere rilasciato agli stranieri pericolosi per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato.

Nei confronti degli stranieri dotati del predetto permesso di soggiorno CE l'espulsione è sottoposta a maggiori vincoli.

Gli artt. 21-27 quater d.lgs. 286/1998 prevedono una più specifica disciplina del lavoro degli stranieri:

- l'art. 21 disciplina la determinazione dei flussi di ingresso degli stranieri per motivi di lavoro;
- l'art. 22 prevede che in ogni provincia è istituito presso la prefettura uno sportello unico per l'immigrazione, responsabile dell'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori subordinati stranieri a tempo determinato ed indeterminato.

Il datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia che intende instaurare in Italia un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato con uno straniero residente all'estero deve presentare- previa verifica, presso il centro per l'impiego competente, della indisponibilità di un lavoratore presente sul territorio nazionale-, allo sportello unico per l'immigrazione richiesta nominativa di nulla osta al lavoro, idonea documentazione relativa alle modalità di sistemazione alloggiativa per il lavoratore straniero e la proposta di contratto di soggiorno con specificazione delle relative condizioni, comprensiva dell'impegno al pagamento da parte dello stesso datore di lavoro delle spese di ritorno dello straniero

Il nulla osta al lavoro subordinato ha validità per un periodo non superiore a sei mesi dalla data del rilascio.

Gli uffici consolari del Paese di residenza o di origine dello straniero provvedono, dopo gli accertamenti di rito, a rilasciare il visto di ingresso con indicazione del codice fiscale, comunicato dallo sportello unico per l'immigrazione. Entro otto giorni dall'ingresso, lo straniero si reca presso lo sportello unico per l'immigrazione che ha rilasciato il nulla osta per la firma del contratto di soggiorno.

La perdita del posto di lavoro non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno al lavoratore extracomunitario ed ai suoi familiari legalmente soggiornanti. Il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni, può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno. Decorso il termine di cui al secondo periodo, trovano applicazione i requisiti reddituali di cui all'articolo 29, comma 3, lettera b).

- l'art. 24 prevede il rilascio, da parte dello sportello unico per l'immigrazione, dell'autorizzazione all'assunzione di stranieri per lavoro stagionale.

- l'art. 26 disciplina l'ingresso per lavoro autonomo:

Lo straniero che intenda esercitare in Italia una attività industriale, professionale, artigianale o commerciale, ovvero costituire società di capitale o di persone o accedere a cariche societarie deve dimostrare di disporre di risorse adeguate per l'esercizio dell'attività che intende intraprendere in Italia; di essere in possesso dei requisiti previsti dalla legge italiana per l'esercizio della singola attività, compresi, ove richiesti, i requisiti per l'iscrizione in albi e registri; di essere in possesso di una attestazione dell'autorità competente in data non anteriore a tre mesi che dichiara che non sussistono motivi ostativi al rilascio dell'autorizzazione o della licenza prevista per l'esercizio dell'attività che lo straniero intende svolgere.

Il lavoratore non appartenente all'Unione europea deve comunque dimostrare di disporre di idonea sistemazione alloggiativa e di un reddito annuo, proveniente da fonti lecite, di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria.

La rappresentanza diplomatica o consolare, accertato il possesso dei requisiti indicati dal presente articolo ed acquisiti i 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 l'espressa indicazione dell'attività cui il visto si riferisce, nei limiti numerici stabiliti a norma dell'articolo 3, comma 4, e dell'articolo 21.

- gli artt. 27-27 quater disciplinano l'ingresso per lavoro in casi particolari, in genere al di fuori dell'ambito delle quote suddette: per es. per dirigenti altamente specializzati di società aventi filiali in Italia, di professori universitari destinati in Italia a svolgere un incarico accademico, di collaboratori familiari aventi in corso all'estero da almeno un anno rapporti di lavoro domestico a tempo pieno con cittadini italiani, lavoratori marittimi, personale artistico e tecnico per spettacoli artistici, ricercatori scientifici, partecipanti a programmi di volontariato, ecc.

b.2) Respingimento ed espulsione

Gli artt. 10, 10 bis, 11 e 12 d.lgs. 286/1998 prevedono che la polizia di frontiera respinga gli stranieri che si presentino ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal presente testo unico per l'ingresso nel territorio dello Stato o che si sottraggano ai controlli di frontiera, anche se per necessità di pubblico soccorso sono temporaneamente ammessi nel territorio.

Abbiamo continui esempi di ciò che accade in questi casi.

Si ha in questi casi il respingimento con accompagnamento alla frontiera.

L'ingresso e il soggiorno illegale è punito con l'ammenda.

L'art. 13 d.lgs. 286/1988 disciplina l'espulsione amministrativa:

- Per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, il Ministro dell'interno può disporre l'espulsione dello straniero anche non residente nel territorio dello Stato, dandone preventiva notizia al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro degli affari esteri.

Per esempio espulsione di imam.

- L'espulsione è disposta dal prefetto, caso per caso, quando lo straniero:

a) è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto ai sensi dell'art. 10;

b) si è trattenuto nel territorio dello Stato in assenza della comunicazione di cui all'articolo 27, comma 1-bis, o senza avere richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato o rifiutato ovvero è scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo ovvero se lo straniero si è trattenuto sul territorio dello Stato in violazione dell' articolo 1, comma 3, della legge 28 maggio 2007, n. 68;

c) appartiene a taluna delle categorie indicate nell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come sostituito dall'art. 2 della legge 3 agosto 1988, n. 327, o nell'art. 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come sostituito dall'art. 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646.

- Nell'adottare il provvedimento di espulsione ai sensi del comma 2, lettere a) e b), nei confronti dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'articolo 29, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine.

- L'espulsione è eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (comma 4):

a) nelle ipotesi di cui ai commi 1 e 2, lettera c), del presente articolo ovvero all' articolo 3, comma 1, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 , convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155;

- b) quando sussiste il rischio di fuga, di cui al comma 4-bis;
- c) quando la domanda di permesso di soggiorno e' stata respinta in quanto manifestamente infondata o fraudolenta;
- d) qualora, senza un giustificato motivo, lo straniero non abbia osservato il termine concesso per la partenza volontaria, di cui al comma 5;
- e) quando lo straniero abbia violato anche una delle misure di cui al comma 5.2 e di cui all'articolo 14, comma 1-bis;
- f) nelle ipotesi di cui agli articoli 15 e 16 e nelle altre ipotesi in cui sia stata disposta l'espulsione dello straniero come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale;
- g) nell'ipotesi di cui al comma 5.1.

Si configura il rischio di fuga di cui al comma 4, lettera b), qualora ricorra almeno una delle seguenti circostanze da cui il prefetto accerti, caso per caso, il pericolo che lo straniero possa sottrarsi alla volontaria esecuzione del provvedimento di espulsione:

- a) mancato possesso del passaporto o di altro documento equipollente, in corso di validita';
- b) mancanza di idonea documentazione atta a dimostrare la disponibilita' di un alloggio ove possa essere agevolmente rintracciato;
- c) avere in precedenza dichiarato o attestato falsamente le proprie generalita';
- d) non avere ottemperato ad uno dei provvedimenti emessi dalla competente autorita', in applicazione dei commi 5 e 13, nonche' dell'articolo 14;
- e) avere violato anche una delle misure di cui al comma 5.2.

- Lo straniero, destinatario di un provvedimento d'espulsione, qualora non ricorrano le condizioni per l'accompagnamento immediato alla frontiera di cui al comma 4, puo' chiedere al prefetto, ai fini dell'esecuzione dell'espulsione, la concessione di un periodo per la partenza volontaria, anche attraverso programmi di rimpatrio volontario ed assistito, di cui all'articolo 14-ter. Il prefetto, valutato il singolo caso, con lo stesso provvedimento di espulsione, intima lo straniero a lasciare volontariamente il territorio nazionale, entro un termine compreso tra 7 e 30 giorni. Tale termine puo' essere prorogato, ove necessario, per un periodo congruo.

- Nei casi previsti al comma 4 il questore comunica immediatamente e, comunque, entro quarantotto ore dalla sua adozione, al giudice di pace territorialmente competente il provvedimento con il quale e' disposto l'accompagnamento alla frontiera. L'esecuzione del provvedimento del questore di allontanamento dal territorio nazionale e' sospesa fino alla decisione sulla convalida. L'udienza per la convalida si svolge in camera di consiglio con la partecipazione necessaria di un difensore tempestivamente avvertito.

Lo straniero e' altresì ammesso al gratuito patrocinio a spese dello Stato, e, qualora sia sprovvisto di un difensore, e' assistito da un difensore d'ufficio.

Il giudice provvede alla convalida, con decreto motivato, entro le quarantotto ore successive, verificata l'osservanza dei termini, la sussistenza dei requisiti previsti dal presente articolo e sentito l'interessato, se comparso. In attesa della definizione del

procedimento di convalida, lo straniero espulso e' trattenuto in uno dei centri di identificazione ed espulsione, di cui all'articolo 14 (CIE).

- Avverso il decreto di espulsione puo' essere presentato ricorso all'autorita' giudiziaria ordinaria. Le controversie di cui al presente comma sono disciplinate dall'articolo 18 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.

- Lo straniero destinatario di un provvedimento di espulsione non puo' rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno. In caso di trasgressione lo straniero e' punito con la reclusione da uno a quattro anni ed e' nuovamente espulso con accompagnamento immediato alla frontiera.

- Il divieto di cui al comma 13 opera per un periodo non inferiore a tre anni e non superiore a cinque anni, la cui durata e' determinata tenendo conto di tutte le circostanze pertinenti il singolo caso.

Ai sensi dell'art. 14 d.lgs. 286/1998:

- Quando non e' possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di identificazione ed espulsione piu' vicino.

Tra le situazioni che legittimano il trattenimento rientrano, oltre a quelle indicate all'articolo 13, comma 4-bis (rischio di fuga), anche quelle riconducibili alla necessita' di prestare soccorso allo straniero o di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identita' o nazionalita' ovvero di acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilita' di un mezzo di trasporto idoneo.

- Il questore trasmette gli atti al giudice (giudice di pace) entro 48 ore e il giudice, sentito l'interessato, convalida il trattenimento se sussistono i requisiti di cui agli artt. 13 e 14, entro le successive 48 ore.

- Il trattenimento puo' essere prorogato sino ad un massimo di 180 e, in casi eccezionali, di ulteriori 12 mesi; le proroghe sono concesse dal giudice per 30 giorni ogni volta.

- Contro i decreti di convalida e di proroga di cui al comma 5 e' proponibile ricorso per cassazione. Il relativo ricorso non sospende l'esecuzione della misura.

L'espulsione puo' essere ordinata anche come misura di sicurezza in caso di condanne penali o a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione.

b.3) Disposizioni di carattere umanitario

Gli artt. 18-20 d.lgs. 286/1998 prevedono particolari tipi di soggiorni di cittadini stranieri nel nostro Paese in caso di particolari situazioni di loro necessita'.

- Art. 18: Soggiorno per motivi di protezione sociale: Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all'articolo 3

della legge 20 febbraio 1958, n. 75, o di quelli previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero, ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale.

- Art. 18 bis: Permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica: Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti previsti dagli articoli 572, 582, 583, 583-bis, 605, 609-bis e 612-bis del codice penale o per uno dei delitti previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, commessi sul territorio nazionale in ambito di violenza domestica, siano accertate situazioni di violenza o abuso nei confronti di uno straniero ed emerga un concreto ed attuale pericolo per la sua incolumità, come conseguenza della scelta di sottrarsi alla medesima violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, con il parere favorevole dell'autorità giudiziaria procedente ovvero su proposta di quest'ultima, rilascia un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, comma 6, per consentire alla vittima di sottrarsi alla violenza. Ai fini del presente articolo, si intendono per violenza domestica uno o più atti, gravi ovvero non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima.

- Art. 19: Divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di categorie vulnerabili: In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.

Non è consentita l'espulsione, salvo che nei casi previsti dall'articolo 13, comma 1, nei confronti:

- a) degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi;
- b) degli stranieri in possesso della carta di soggiorno, salvo il disposto dell'articolo 9;
- c) degli stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge, di nazionalità italiana;
- d) delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono.

Il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione di persone affette da disabilità, degli anziani, dei minori, dei componenti di famiglie monoparentali con figli minori nonché dei minori, ovvero delle vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali sono effettuate con modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate.

- Art. 20: Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali, disposte con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Un esempio è stato il decreto che ha disposto la protezione umanitaria nei confronti del grandissimo numero di persone in fuga dalla Libia negli anni 2011-2012.

b.4) Diritto all'unità familiare e tutela dei minori

L'art. 28 d.lgs. 286/1998 sancisce il diritto all'unità familiare:

- Il diritto a mantenere o a riacquistare l'unità familiare nei confronti dei familiari stranieri è riconosciuto, alle condizioni previste dal presente testo unico, agli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno rilasciato per motivi di lavoro subordinato o autonomo, ovvero per asilo, per studio, per motivi religiosi o per motivi familiari.

In tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardanti i minori, deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo, conformemente a quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176.

L'art. 29 d.lgs. 286/1998 prevede i casi in cui lo straniero può chiedere il ricongiungimento con i propri familiari:

- Lo straniero può chiedere il ricongiungimento per i seguenti familiari:

- a) coniuge non legalmente separato e di età non inferiore ai diciotto anni;
- b) figli minori, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso;
- c) figli maggiorenni a carico, qualora per ragioni oggettive non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute che comporti invalidità totale;
- d) genitori a carico, qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza, ovvero genitori ultrasessantacinquenni, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati, gravi motivi di salute (2) .

- Ove gli stati di cui al comma 1, lettere b), c) e d), non possano essere documentati in modo certo mediante certificati o attestazioni rilasciati da competenti autorità straniere, in ragione della mancanza di una autorità riconosciuta o comunque quando sussistano fondati dubbi sulla autenticità della predetta documentazione, le rappresentanze diplomatiche o consolari provvedono al rilascio di certificazioni, ai sensi dell'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n.

200, sulla base dell'esame del DNA (acido desossiribonucleico), effettuato a spese degli interessati.

Esempio della Somalia, dove non funziona bene l'ufficio dello stato civile, per cui i cittadini somali richiedono copie dei certificati presso gli uffici della capitale del vicino Kenya.

- Non è consentito il ricongiungimento dei familiari di cui alle lettere a) e d) del comma 1, quando il familiare di cui si chiede il ricongiungimento è coniugato con un cittadino straniero regolarmente soggiornante con altro coniuge nel territorio nazionale.

La poligamia è ritenuta, anche a livello di legislazione comunitaria, contraria all'ordine pubblico.

- Ai fini del ricongiungimento si considerano minori i figli di età inferiore a diciotto anni al momento della presentazione dell'istanza di ricongiungimento. I minori adottati o affidati o sottoposti a tutela sono equiparati ai figli.

La giurisprudenza è arrivata ad ammettere anche il ricongiungimento con i minori sottoposti alla kafala, che è l'unica forma di "adozione" (in realtà è una sorta di affidamento) ammessa nei paesi di religione musulmana, purchè la richiesta di ricongiungimento non mascheri una violazione delle norme sull'adozione internazionale (deve trattarsi di minore affidato in kafala con il quale i genitori richiedenti il ricongiungimento avevano già stabilito una comunione familiare).

- Salvo quanto previsto dall'articolo 29-bis (cioè per il caso di ricongiungimento richiesto da stranieri che hanno ottenuto lo status di rifugiati), lo straniero che richiede il ricongiungimento deve dimostrare la disponibilità: di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonchè di idoneità abitativa; di un reddito minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà dell'importo dell'assegno sociale per ogni familiare da ricongiungere. Per il ricongiungimento di due o più figli di età inferiore agli anni quattordici ovvero per il ricongiungimento di due o più familiari dei titolari dello status di protezione sussidiaria e' richiesto, in ogni caso, un reddito non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale. Ai fini della determinazione del reddito si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente; di una assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo, a garantire la copertura di tutti i rischi nel territorio nazionale a favore dell'ascendente ultrasessantacinquenne ovvero della sua iscrizione al Servizio sanitario nazionale.

- È consentito l'ingresso, al seguito dello straniero titolare di carta di soggiorno o di un visto di ingresso per lavoro subordinato relativo a contratto di durata non inferiore a un anno, o per lavoro autonomo non occasionale, ovvero per studio o per motivi religiosi, dei familiari con i quali è possibile attuare il ricongiungimento, a condizione che ricorrano i requisiti di disponibilità di alloggio e di reddito di cui al comma 3.

- Salvo quanto disposto dall'articolo 4, comma 6, è consentito l'ingresso per ricongiungimento al figlio minore, già regolarmente soggiornante in Italia con l'altro genitore, del genitore naturale che dimostri il possesso dei requisiti di disponibilità di alloggio e di reddito di cui al comma 3. Ai fini della sussistenza di tali requisiti si tiene conto del possesso di tali requisiti da parte dell'altro genitore.

- Al familiare autorizzato all'ingresso ovvero alla permanenza sul territorio nazionale ai sensi dell'articolo 31, comma 3, è rilasciato, in deroga a quanto previsto dall'articolo 5, comma 3-bis, un permesso per assistenza minore, rinnovabile, di durata corrispondente a quella stabilita dal Tribunale per i minorenni. Il permesso di soggiorno consente di svolgere attività lavorativa ma non può essere convertito in permesso per motivi di lavoro.

- La domanda di nulla osta al ricongiungimento familiare, corredata della documentazione relativa ai requisiti di cui al comma 3, è presentata allo sportello unico per l'immigrazione. L'ufficio, acquisito dalla questura il parere sulla insussistenza dei motivi ostativi all'ingresso dello straniero nel territorio nazionale, di cui all'articolo 4, comma 3, ultimo periodo, e verificata l'esistenza dei requisiti di cui al comma 3, rilascia il nulla osta ovvero un provvedimento di diniego dello stesso.

Il rilascio del visto nei confronti del familiare per il quale è stato rilasciato il predetto nulla osta è subordinato all'effettivo accertamento dell'autenticità, da parte dell'autorità consolare italiana, della documentazione comprovante i presupposti di parentela, coniugio, minore età o stato di salute.

- La richiesta di ricongiungimento familiare è respinta se è accertato che il matrimonio o l'adozione hanno avuto luogo allo scopo esclusivo di consentire all'interessato di entrare o soggiornare nel territorio dello Stato.

L'art. 30 d.lgs. 286/1998 prevede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari:

- Fatti salvi i casi di rilascio o di rinnovo della carta di soggiorno, il permesso di soggiorno per motivi familiari è rilasciato:

a) allo straniero che ha fatto ingresso in Italia con visto di ingresso per ricongiungimento familiare, ovvero con visto di ingresso al seguito del proprio familiare nei casi previsti dall'art. 29, ovvero con visto di ingresso per ricongiungimento al figlio minore;

b) agli stranieri regolarmente soggiornanti ad altro titolo da almeno un anno che abbiano contratto matrimonio nel territorio dello Stato con cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero con cittadini stranieri regolarmente soggiornanti;

In realtà analogo diritto è riconosciuto, secondo la giurisprudenza comunitaria, anche allo straniero che abbia contratto matrimonio quando era illegalmente sul territorio nazionale.

c) al familiare straniero regolarmente soggiornante, in possesso dei requisiti per il ricongiungimento con il cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea residenti in Italia, ovvero con straniero regolarmente soggiornante in Italia. In tal caso il permesso del familiare è convertito in permesso di soggiorno per motivi familiari. La conversione può essere richiesta entro un anno dalla data di scadenza del titolo di soggiorno originariamente posseduto dal familiare. Qualora detto cittadino sia un rifugiato si prescinde dal possesso di un valido permesso di soggiorno da parte del familiare;

d) al genitore straniero, anche naturale, di minore italiano residente in Italia. In tal caso il permesso di soggiorno per motivi familiari è rilasciato anche a prescindere dal possesso di un valido titolo di soggiorno, a condizione che il genitore richiedente non sia stato privato della potestà genitoriale secondo la legge italiana.

- Il permesso di soggiorno nei casi di cui al comma 1, lettera b), e' immediatamente revocato qualora sia accertato che al matrimonio non e' seguita l'effettiva convivenza salvo che dal matrimonio sia nata prole. La richiesta di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero di cui al comma 1, lettera a), e' rigettata e il permesso di soggiorno e' revocato se e' accertato che il matrimonio o l'adozione hanno avuto luogo allo scopo esclusivo di permettere all'interessato di soggiornare nel territorio dello Stato.

- Il permesso di soggiorno per motivi familiari consente l'accesso ai servizi assistenziali, l'iscrizione a corsi di studio o di formazione professionale, l'iscrizione nelle liste di collocamento, lo svolgimento di lavoro subordinato o autonomo, fermi i requisiti minimi di età per lo svolgimento di attività di lavoro.

- Il permesso di soggiorno per motivi familiari ha la stessa durata del permesso di soggiorno del familiare straniero in possesso dei requisiti per il ricongiungimento ai sensi dell'art. 29 ed è rinnovabile insieme con quest'ultimo.

- In caso di morte del familiare in possesso dei requisiti per il ricongiungimento e in caso di separazione legale o di scioglimento del matrimonio o, per il figlio che non possa ottenere la carta di soggiorno, al compimento del diciottesimo anno di età, il permesso di soggiorno può essere convertito in permesso per lavoro subordinato, per lavoro autonomo o per studio, fermi i requisiti minimi di età per lo svolgimento di attività di lavoro.

- Contro il diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché contro gli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare, l'interessato può proporre opposizione all'autorità giudiziaria ordinaria. L'opposizione è disciplinata dall'articolo 20 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.

Per quanto riguarda i minori, gli artt. 31 e 32 d.lgs. 286/1998 (come modificati dalla legge 7/7/2016 n. 122) prevedono che:

- Il figlio minore dello straniero con questo convivente e regolarmente soggiornante segue la condizione giuridica del genitore con il quale convive ovvero la più favorevole tra quelle dei genitori con cui convive.

Al minore è rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari valido fino al compimento della maggiore età ovvero un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi dell'articolo 9. L'assenza occasionale e temporanea dal territorio dello Stato non esclude il requisito della convivenza.

- Il Tribunale per i minorenni, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio

italiano, può autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni del presente testo unico. L'autorizzazione è revocata quando vengono a cessare i gravi motivi che ne giustificano il rilascio o per attività del familiare incompatibili con le esigenze del minore o con la permanenza in Italia.

Qualora ai sensi del presente testo unico debba essere disposta l'espulsione di un minore straniero il provvedimento è adottato, su richiesta del questore, dal Tribunale per i minorenni.

- Al compimento della maggiore età, allo straniero nei cui confronti sono state applicate le disposizioni di cui all'articolo 31, commi 1 e 2, e, fermo restando quanto previsto dal comma 1-bis, ai minori che sono stati affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura.

- Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 può essere rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, ai minori stranieri non accompagnati.

C) Cittadini comunitari

Il d.lgs. 30/2007, attuativo della Direttiva Ce 2004/38, disciplina il diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari (comunitari o extracomunitari) di circolare e soggiornare nel territorio degli Stati membri.

Per familiari del cittadino comunitario si intendono i discendenti di età inferiore a 21 anni o a carico, gli ascendenti a carico e il coniuge.

Riguardo al coniuge, anche se non è richiesta la convivenza (come per il d.lgs. 286/1998), il diritto di soggiorno non è concesso in caso di matrimonio fittizio.

Inoltre, la più recente giurisprudenza ammette anche il ricongiungimento con coniuge dello stesso sesso, laddove il matrimonio sia stato contratto nei paesi dell'Unione che ammettono tale tipo di matrimonio.

Ai familiari extracomunitari del cittadino comunitario è rilasciata la carta di soggiorno, che ha validità di cinque anni.

I cittadini comunitari possono soggiornare in Italia (con i loro familiari) per periodi superiori a tre mesi solo se hanno risorse economiche sufficienti per sé e per i familiari (per lavoro o altra rendita) e l'assicurazione sanitaria.

In caso di perdita del lavoro, il cittadino comunitario è iscritto presso il Centro per l'impiego.

I familiari dei cittadini comunitari mantengono il diritto di soggiorno anche in caso di decesso o partenza del coniuge comunitario, o in caso di divorzio o

annullamento del matrimonio, purchè abbiano soggiornato in Italia per almeno un anno, il matrimonio sia durato un certo periodo e dimostrino di avere una attività lavorativa o comunque risorse economiche sufficienti e l'assicurazione sanitaria.

Altrimenti si applica la stessa norma prevista dal T.U. 286/1998.

Argomentando dalla lettera del d.lgs. 30/2007, pare debba ritenersi che, in caso di familiare del cittadino comunitario che sia separato, il diritto di soggiorno sia assicurato indipendentemente dai requisiti previsti dall'art. 12 della legge (ciò a differenza del T.U. 286/1998).

Il cittadino dell'Unione che abbia soggiornato legalmente in via continuativa per cinque anni nel territorio nazionale, ha diritto al soggiorno permanente non subordinato alle condizioni suddette.

Stesso diritto spetta al suo familiare.

Le limitazioni al diritto di ingresso e soggiorno del cittadino comunitario e dei suoi familiari derivano da motivi di sicurezza dello Stato, da motivi imperativi di pubblica sicurezza e di ordine pubblico (art. 20).

I motivi di sicurezza dello Stato possono derivare, per es., dalla connessione del cittadino comunitario o del suo familiare con associazioni terroristiche.

Gli altri motivi sussistono quando la persona abbia tenuto comportamenti che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e sufficientemente grave ai diritti fondamentali della persona o all'incolumità pubblica.

Per es.: furti continui da parte di cittadino rumeno; no in caso di semplice prostituzione.

Nell'adottare un provvedimento di allontanamento, si tiene conto della durata del soggiorno in Italia dell'interessato, della sua età, della sua situazione familiare e economica, del suo stato di salute, della sua integrazione sociale e culturale nel territorio nazionale e dell'importanza dei suoi legami con il Paese di origine.

Il provvedimento di allontanamento (adottato dal prefetto, tranne il caso della competenza del Ministro dell'Interno) indica la durata del divieto di reingresso (non più di 10 anni per i motivi di sicurezza dello Stato e di 5 anni negli altri casi).

In caso di urgenza o di violazione del termine indicato per lasciare il territorio nazionale, il questore dispone l'esecuzione immediata del provvedimento di allontanamento e il giudice provvede alla convalida.

Ai fini della convalida dei provvedimenti emessi dal questore ai sensi degli articoli 20 e 20-bis, e' competente il tribunale ordinario in composizione monocratica

Il provvedimento di allontanamento dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari, qualunque sia la loro cittadinanza, può altresì essere adottato quando vengono a mancare le condizioni che determinano il diritto di soggiorno dell'interessato ai sensi degli articoli 6, 7 e 13 e salvo quanto previsto dagli articoli 11 e 12. L'eventuale ricorso da parte di un cittadino dell'Unione o dei suoi familiari al sistema di assistenza sociale non costituisce automaticamente causa di allontanamento, ma deve essere valutato caso per caso (art. 21).

Unitamente al provvedimento di allontanamento e' consegnata all'interessato una attestazione di obbligo di adempimento dell'allontanamento, secondo le modalita' stabilite con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro degli affari esteri, da presentare presso un consolato italiano. Il provvedimento di allontanamento di cui al comma 1 non puo' prevedere un divieto di reingresso sul territorio nazionale.

Nei confronti dei soggetti di cui al comma 1, che non hanno ottemperato al provvedimento di allontanamento di cui al comma 2 e sono stati individuati sul territorio dello Stato oltre il termine fissato, senza aver provveduto alla presentazione dell'attestazione di cui al comma 3, il prefetto puo' adottare un provvedimento di allontanamento coattivo per motivi di ordine pubblico, ai sensi dell'articolo 20, immediatamente eseguito dal questore

Avverso i provvedimenti di allontanamento per motivi di sicurezza dello Stato o per motivi di ordine pubblico di cui all' articolo 20, comma 1, la tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo e' disciplinata dal codice del processo amministrativo (art. 22).

Avverso il provvedimento di allontanamento per motivi di pubblica sicurezza, per motivi imperativi di pubblica sicurezza e per i motivi di cui all'articolo 21 puo' essere presentato ricorso all'autorita' giudiziaria ordinaria.

Le controversie di cui al presente comma sono disciplinate dall'articolo 17 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.

L'art. 23, poi, prevede che le disposizioni del d.lgd. 30/2007, se piu' favorevoli, si applicano ai familiari di cittadini italiani non aventi la cittadinanza italiana.

Per esempio in caso di separazione personale dei coniugi o di condizioni per il soggiorno in Italia.

D) L'acquisto della cittadinanza italiana

I modi di acquisto della cittadinanza sono:

- per nascita o filiazione (acquisto *ius sanguinis*);
- per nascita sul territorio (*ius soli*);
- per beneficio di legge, quando vi è un acquisto automatico della cittadinanza in presenza di requisiti soggettivi e oggettivi determinati dalla legge;
- per naturalizzazione, per concessione dell'autorità a seguito di prolungata residenza sul territorio nazionale.

L'attuale legge sulla cittadinanza (legge 5.2.1992 n. 91 e succ. modifiche) prevede la prevalenza del principio dello *ius sanguinis*, riservando carattere residuale allo *ius soli*.

Ai sensi dell'art. 1, co. 1, lett. a), legge 5.2.1992 n. 91, è, in primo luogo:

- cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini.

Pertanto, acquista la cittadinanza per nascita anche il figlio di un immigrato straniero, quando l'altro genitore sia un cittadino italiano

L'art. 1, co. 1, lett. b), l. n. 91/1992 prevede:

- *“1. E' cittadino per nascita: b) chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono*

L'art. 1, co. 2, l. n. 91/1992 prevede:

- *“2. È considerato cittadino per nascita il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza”.*

L'art. 3 l. n. 91/1992 prevede:

- *“1. Il minore straniero adottato da cittadino italiano acquista la cittadinanza*

Acquisto della cittadinanza per beneficio di legge

L'art. 4, co. 1, l. n. 91/1992 prevede:

- *“1. Lo straniero o l'apolide, del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, diviene cittadino:*

a) se presta effettivo servizio militare per lo Stato italiano e dichiara preventivamente di voler acquistare la cittadinanza italiana;

b) se assume pubblico impiego alle dipendenze dello Stato, anche all'estero, e dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana;

c) se, al raggiungimento della maggiore età, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica e dichiara, entro un anno dal raggiungimento, di voler acquistare la cittadinanza italiana.

2. Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data”.

Acquisto della cittadinanza per matrimonio

L'art. 5 l. n. 91/1992 (come sostituito dall'art. 1, co. 11, l. 15.7.2009 n. 94) disciplina l'acquisto della cittadinanza italiana a seguito di matrimonio con cittadino italiano:

- *“1. Il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, qualora, al momento dell'adozione del decreto di cui all'articolo 7, comma 1, non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi.*

2. I termini di cui al comma 1 sono ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati dai coniugi”.

L'art. 6 l. n. 91/1992 individua le cause ostative all'acquisto della cittadinanza da parte del coniuge del cittadino italiano:

- *“1. Precludono l'acquisto della cittadinanza ai sensi dell'articolo 5:*

- a) la condanna per uno dei delitti previsti nel libro secondo, titolo I, capi I, II e III, del codice penale⁴ ;
- b) la condanna per un delitto non colposo per il quale la legge preveda una pena edittale non inferiore nel massimo a tre anni di reclusione; ovvero la condanna per un reato non politico ad una pena detentiva superiore ad un anno da parte di una autorità giudiziaria straniera, quando la sentenza sia stata riconosciuta in Italia;
- c) la sussistenza, nel caso specifico, di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica.

Inoltre, l'art. 8 l. n. 91/1992 prevede:

- “1. Con decreto motivato, il Ministro dell'interno respinge l'istanza di cui all'articolo 7 ove sussistano le cause ostative previste nell'articolo 6. Ove si tratti di ragioni inerenti alla sicurezza della Repubblica, il decreto è emanato su conforme parere del Consiglio di Stato. L'istanza respinta può essere riproposta dopo cinque anni dall'emanazione del provvedimento.
2. L'emanazione del decreto di rigetto dell'istanza è preclusa quando dalla data di presentazione dell'istanza stessa, corredata dalla prescritta documentazione, sia decorso il termine di due anni”.

Per quanto riguarda il giudice competente a conoscere le controversie in materia di diniego della cittadinanza ex art. 5 e 6, co. 1, l. n. 91/1992, si osserva che, secondo la giurisprudenza prevalente, in tema di acquisto della cittadinanza italiana iuris communicatione, il diritto soggettivo del coniuge, straniero o apolide italiano affievolisce ad interesse legittimo solo in presenza dell'esercizio, da parte della pubblica amministrazione, del potere discrezionale di valutare l'esistenza di motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica che ostino a detto acquisto, con la conseguenza che, una volta precluso l'esercizio di tale potere - a seguito dell'inutile decorso del termine previsto (due anni, ex art. 8, co. 2, legge n. 91 del 1992) -, in caso di mancata emissione del decreto di acquisto della cittadinanza, come di rigetto della relativa istanza, ove si contesti la ricorrenza degli altri presupposti tassativamente indicati dalla legge, sussiste il diritto soggettivo, all'emanazione dello stesso, per il richiedente che può adire il giudice ordinario per far dichiarare, previa verifica dei requisiti di legge, che egli è cittadino.

Pertanto, sussiste la competenza del giudice amministrativo solo in relazione alla causa ostativa dei “comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica”, di cui all'art. 6, co. 1, lett. c), l. n. 91/1992, mentre negli altri casi di cause ostative (derivanti dall'applicazione dell'art. 5 l. n. 91/1992, per esempio intervenuta separazione personale dei coniugi, o dall'applicazione dell'art. co. 1, lett. a) e b), l. n. 91/1992) la giurisdizione appartiene al giudice ordinario

Acquisto della cittadinanza per naturalizzazione

Acquisto della cittadinanza per residenza sul territorio nazionale

L'art. 9, co. 1, l. n. 91/1992 prevede:

- “1. La cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno:
- a) allo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i

⁴ Codice penale: Titolo II: dei delitti contro la pubblica amministrazione; capo I: dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione; capo II: dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione; capo III: disposizioni comuni ai capi precedenti

casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni, comunque fatto salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera c) ;

b) allo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni successivamente alla adozione;

c) allo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno cinque anni alle dipendenze dello Stato;

d) al cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee se risiede legalmente da almeno quattro anni nel territorio della Repubblica;

e) all'apolide che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica;

f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica”.

La c.d. naturalizzazione dello straniero avviene mediante un atto ad hoc di concessione della cittadinanza (per lunga residenza sul territorio nazionale) nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato (parere obbligatorio, ma non vincolante) e su proposta del Ministero dell'Interno.

Si tratta di un provvedimento discrezionale, come si deduce dall'espressione “*può concedere*”, a differenza dei provvedimenti di concessione della cittadinanza per matrimonio, considerati atti dovuti in assenza delle cause preclusive tassativamente indicate dalla legge (e salva la discrezionalità nella valutazione dei “comprovati motivi di sicurezza pubblica”).

Per quanto riguarda i presupposti per la concessione della cittadinanza per naturalizzazione, si osserva che, accanto al periodo di residenza, vanno prese in considerazione le prospettive di ottimale inserimento del soggetto interessato nel contesto sociale del paese ospitante, non solo sotto il profilo dell'apporto lavorativo e del rispetto delle regole del Paese stesso, ma anche per quanto attiene alle frequentazioni del soggetto interessato, quando tali frequentazioni siano rilevanti sul piano della pubblica sicurezza.

La P.A. deve valutare il c.d. interesse pubblico all'immissione del cittadino straniero nella comunità nazionale, sulla base di un complesso di circostanze, idonee ad evidenziare il grado di integrazione del soggetto interessato nel tessuto sociale, sotto il profilo delle condizioni lavorative, economiche, familiari e di irrepremissibilità della condotta.

E deve altresì accertare l'esistenza o meno di un sentimento di italianità che escluda interessi personali e speculativi sottostanti alla richiesta di concessione della cittadinanza.

Per conseguire la cittadinanza, dunque, non basta al soggetto interessato dimostrare di non demeritare tale status, ma è piuttosto necessaria la prova positiva di un costante processo di integrazione sociale e culturale.

E' poi ragionevole che la P.A. eserciti con cautela il proprio potere discrezionale in merito alla concessione della cittadinanza e ravvisi un ostacolo laddove l'integrazione dello straniero nella comunità nazionale appaia esclusa dai rapporti dello stesso con associazioni estremistiche del paese di origine, senza che sia necessario l'accertamento di specifici operati illeciti.

La valutazione della P.A., dunque, consiste essenzialmente in un giudizio prognostico circa il fatto che alla concessione della cittadinanza non seguirà alcuna condotta che possa evidenziarne la mancata meritevolezza.

L'Amministrazione, pertanto, ha il dovere di valutare, oltre alla sussistenza dei requisiti previsti dalla legge (di natura principalmente temporale), una ulteriore serie di elementi dai quali possa essere tratto un giudizio di merito circa l'opportunità dell'inserimento dello straniero nella comunità nazionale. Particolare rilievo assume la condotta dell'interessato, il livello di integrazione nel tessuto sociale, la posizione reddituale e l'inequivocabile volontà di entrare a far parte della collettività italiana

Per quanto riguarda il requisito della posizione reddituale del richiedente, si osserva che tale elemento, anche se non previsto espressamente dalla legge, rientra in maniera rilevante nell'ambito della valutazione effettuata dalla P.A.

La sussistenza di lievi precedenti penali (come la guida in stato di ebbrezza o senza patente) è stata talora considerata rilevante, ai fini della negazione della cittadinanza, nell'ambito del giudizio ampiamente discrezionale della P.A.

La valutazione delle prospettive di inserimento nel contesto sociale italiano, soprattutto sotto il profilo del rispetto delle regole del paese ospitante, può estendersi anche ai componenti del nucleo familiare del richiedente

Tra gli elementi che la P.A. può prendere in considerazione, nell'ambito del giudizio discrezionale sulla richiesta di cittadinanza, ci può essere la conoscenza della lingua italiana.

Tale conoscenza, infatti, può essere indice della buona integrazione dello straniero nel contesto sociale italiano.

Da tutto ciò consegue che, rispetto al potere della P.A. di concessione della cittadinanza ai sensi dell'art. 9 l. n. 91/1992, la posizione dello straniero è qualificabile come interesse legittimo e che essa, come tale, è tutelabile davanti al giudice amministrativo.

Ciò a differenza delle ipotesi in cui l'acquisto della cittadinanza costituisce un diritto soggettivo (art. 5 l. n. 91/10992, anche se nel caso della causa ostantiva dei comprovati motivi di sicurezza pubblica è di nuovo presente il potere discrezionale della P.A. e la competenza del giudice amministrativo).

L'autorità competente ad emettere il provvedimento di diniego della cittadinanza è il Ministero dell'Interno (la cui proposta deve essere acquisita ai sensi dell'art. 9 l. n., 91/1992), dal momento che il decreto del Presidente della Repubblica è previsto solo in caso di concessione della cittadinanza

Acquisto della cittadinanza per eminenti servizi o per eccezionale interesse dello stato

L'art. 9, co. 2, l. n. 91/1992 prevede:

-“2. Con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro degli affari esteri, la cittadinanza può essere concessa allo straniero quando questi abbia reso eminenti servizi all'Italia, ovvero quando ricorra un eccezionale interesse dello Stato.

E) La protezione internazionale

Un ulteriore possibilità di acquisire il diritto di soggiorno nel territorio nazionale deriva dall'accoglimento della richiesta di protezione internazionale.

Il d.lgs. 251/2007 attua la direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

Il d.lgs. 25/2008 attua la direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

Inoltre è stata emanata la nuova Direttiva Qualifiche 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 *recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.*

E' attuata dal d.lgs. 21/2/2014 n. 218.

L'iter procedurale della Commissione Territoriale è ulteriormente riformato dal d.l. 22/8/2014 n. 119, conv. nella L. 17/10/2014 n. 146.

E il decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

E.1) In particolare:

- art. 2 d.lgs. 251/2007:

..e) "rifugiato": cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese, oppure apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, ferme le cause di esclusione di cui all'art. 10.....

.g) "persona ammissibile alla protezione sussidiaria": cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dal presente decreto e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese";

- art. 7 d.lgs. 251/2007:

.”1. Ai fini della valutazione del riconoscimento dello status di rifugiato, gli atti di persecuzione, ai sensi dell'articolo 1 A della Convenzione di Ginevra, devono alternativamente:

- a) essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa, ai sensi dell’art. 15, paragrafo 2, della Convenzione sui diritti dell’Uomo;
- b) costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a).

2. Gli atti di persecuzione di cui al comma 1 possono, tra l'altro, assumere la forma di:

- a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale;
 - b) provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio;
 - c) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie;
 - d) rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria;
 - e) azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nelle clausole di esclusione di cui all’art. 10, comma 2;
 - e bis) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie che comportano gravi violazioni di diritti umani fondamentali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare per motivi di natura morale , religiosa, politica o di appartenenza etnica o nazionale;
 - f) atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia”;
- art. 8 d.lgs. 251/2007:

.”1. Al fine del riconoscimento dello status di rifugiato, gli atti di persecuzione di cui all’art. 7 o la mancanza di protezione contro tali atti devono essere riconducibili ai motivi, di seguito definiti:

- a) "razza": si riferisce, in particolare, a considerazioni inerenti al colore della pelle, alla discendenza o all'appartenenza ad un determinato gruppo etnico;
- b) "religione": include, in particolare, le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte;
- c) "nazionalità": non si riferisce esclusivamente alla cittadinanza, o all'assenza di cittadinanza, ma designa, in particolare, l'appartenenza ad un gruppo caratterizzato da un'identità culturale, etnica o linguistica, comuni origini geografiche o politiche o la sua affinità con la popolazione di un altro Stato;
- d) "particolare gruppo sociale": è quello costituito da membri che condividono una caratteristica innata o una storia comune, che non può essere mutata oppure

condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, ovvero quello che possiede un'identità distinta nel Paese di origine, perchè vi è percepito come diverso dalla società circostante. In funzione della situazione nel Paese d'origine, un particolare gruppo sociale può essere individuato in base alla caratteristica comune dell'orientamento sessuale, fermo restando che tale orientamento non includa atti penalmente rilevanti ai sensi della legislazione italiana; ai fini della determinazione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o dell'individuazione delle caratteristiche proprie di tale gruppo, si tiene debito conto delle considerazioni di genere, compresa l'identità di genere;

e) "opinione politica": si riferisce, in particolare, alla professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ai potenziali persecutori di cui all'art. 5 e alle loro politiche o ai loro metodi, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia tradotto tale opinione, pensiero o convinzione in atti concreti.

2. Nell'esaminare se un richiedente abbia un timore fondato di essere perseguitato, è irrilevante che il richiedente posseda effettivamente le caratteristiche razziali, religiose, nazionali, sociali o politiche che provocano gli atti di persecuzione, purchè una siffatta caratteristica gli venga attribuita dall'autore delle persecuzioni”;

- art. 14 d.lgs. 251/2007:

.”1. Ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, sono considerati danni gravi:

a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte;

b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine;

c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale”;

Su questi temi la Nuova Direttiva Qualifiche, n. 2011/95/UE (già recepita dal d.lgs. 21/2/2014 n. 18), tra l'altro, ha previsto:

Disposizioni generali:

-non si parla più di norme minime, in linea con le nuove basi giuridiche previste nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (in particolare, dall'art. 78 TFUE) ma semplicemente di "norme" (art. 1). Ciò non toglie che agli Stati è lasciata sempre facoltà di introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli (art. 3);

-la definizione di "familiari" è allargata al padre, la madre o altro adulto responsabile del beneficiario di protezione internazionale minore non coniugato (art.2, lett. j, terzo trattino). Si noti che la Commissione aveva proposto di allargare ulteriormente la nozione ad altri membri;

In materia di valutazione delle domande:

-quanto ai soggetti che offrono protezione (art. 7),

1. si chiarisce che la lista è esaustiva;

2. nel caso in cui non si tratti dello Stato, ma di partiti o organizzazioni (comprese le organizzazioni internazionali) che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio, si inserisce la condizione che abbiano la volontà e la capacità di offrire protezione;

3. si prevede che la protezione contro persecuzioni o danni gravi debba essere "effettiva" e "non temporanea";

-quanto alla protezione interna al Paese di origine (art. 8),
 1. viene chiarito che la possibilità per gli Stati di escludere dalla protezione chi, in una parte del territorio di origine, ha accesso alla protezione, è soggetta al fatto che la persona in questione possa legalmente e senza pericolo recarsi su quella parte di territorio e si possa ragionevolmente supporre che vi si stabilisca.
 2. viene aggiunto l'obbligo per gli Stati di disporre di informazioni precise e aggiornate, provenienti da fonti pertinenti (in particolare UNHCR e Ufficio europeo di sostegno per l'asilo) sulla situazione in quella parte del Paese di origine (art. 8 § 2)
 3. è eliminato il paragrafo 3, che prevedeva la possibilità per gli Stati di applicare il concetto di protezione interna "nonostante ostacoli tecnici al ritorno nel Paese di origine";

-viene chiarito che, per aversi un riconoscimento dello status di rifugiato, i motivi di persecuzione possono essere collegati tanto agli atti di persecuzione quanto alla mancanza di protezione contro tali atti (art. 9 § 3);

-ai fini della determinazione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o dell'individuazione delle caratteristiche proprie di tale gruppo, si tiene debito conto delle considerazioni di genere, compresa l'identità di genere (art. 10 § 1 lett. d). Si tratta senza dubbio di una delle più importanti modifiche apportate dalla nuova Direttiva Qualifiche;

-viene introdotta un'eccezione alla cessazione dello status di rifugiato (art. 11 § 3) e di protezione sussidiaria (art. 16 § 3) dovuta al venir meno delle circostanze che ne hanno determinato il riconoscimento, qualora la persona in questione possa invocare motivi derivanti da precedenti persecuzioni o danni gravi. Per quanto riguarda lo status di rifugiato, ciò è in linea con la Convenzione di Ginevra del 1951, art. 1 lett. C (5).

In materia di contenuto della protezione:

-in generale, va detto che la nuova Direttiva avvicina il contenuto dello status di protezione sussidiaria a quello dello status di rifugiato, eliminando parte delle possibilità che gli Stati avevano di limitare l'accesso ad alcuni diritti ai soli rifugiati. Va tuttavia precisato anche che pochi Stati membri avevano effettivamente fatto uso di queste possibilità. Si veda in proposito la Relazione della Commissione sull'applicazione della Direttiva 2004/83/CE

-il permesso di soggiorno rilasciato ai beneficiari di protezione sussidiaria (e ai loro familiari) deve essere valido, in caso di rinnovo, per almeno due anni (art. 24). Si noti che la Commissione aveva proposto di portare anche la durata minima di questo permesso a tre anni, come per lo status di rifugiato;

-circa il documento di viaggio per i titolari di protezione sussidiaria, viene eliminata la limitazione alle gravi ragioni umanitarie che rendano necessaria la loro presenza in un altro Stato, mentre rimane il requisito di trovarsi nell'impossibilità di ottenere un passaporto nazionale (art. 25 § 2);

-in materia di accesso all'occupazione, all'assistenza sanitaria e agli strumenti di integrazione, lo status di protezione sussidiaria viene messo sullo stesso livello di quello di rifugiato (art. 26, 30 e 34);

-quanto al riconoscimento delle qualifiche, che merita ora un articolo a parte (art. 28), oltre a garantire parità di trattamento con i cittadini, gli Stati devono anche adoperarsi per agevolare il pieno accesso a sistemi di valutazione, convalida e accreditamento dell'apprendimento precedente;

-in materia di assistenza sanitaria, si aggiunge l'obbligo per gli Stati di fornire il necessario trattamento dei disturbi psichici (art. 30);

in materia di accesso all'alloggio, si prevede l'obbligo per gli Stati di adoperarsi per attuare politiche dirette a prevenire le discriminazioni nei confronti dei beneficiari di protezione internazionale e garantire pari opportunità.

Fra gli aspetti che invece non vengono modificati, si segnala qui soprattutto l'art. 15 della Direttiva Qualifiche, relativo alla definizione di "danno grave" come requisito per il riconoscimento della protezione sussidiaria (Si considera danno grave "la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale").

In particolare, la lett. c), interpretata nel febbraio 2009 dalla Corte di Giustizia UE nel famoso caso *Elgafaji*, necessitava forse di chiarimenti ulteriori da parte del legislatore che diminuissero le possibilità di applicazioni divergenti da parte dei singoli Stati, che minano alla base uno degli obiettivi non solo della presente Direttiva ma di tutto il Sistema europeo comune di asilo, cioè quello di avere esiti simili in caso di domande simili.

Si vedano:

Sentenza della Corte (grande sezione) del 17 febbraio 2009.

Meki Elgafaji

L'art. 15, lett. c), della direttiva del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/83/CE deve essere interpretato nel senso che:

– l'esistenza di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente la protezione sussidiaria non è subordinata alla condizione che quest'ultimo fornisca la prova di essere specifico oggetto di minaccia a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale;

– l'esistenza di una siffatta minaccia può essere considerata, in via eccezionale, provata qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso, valutato dalle autorità nazionali competenti cui sia stata presentata una domanda di protezione sussidiaria o dai giudici di uno Stato membro ai quali venga deferita una decisione di rigetto di una tale domanda, raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel paese in

questione o, se del caso, nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio di questi ultimi, un rischio effettivo di subire la detta minaccia.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 30 gennaio 2014, causa C-285/12 Diakité

L'articolo 15, lettera c), della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004 deve essere interpretato nel senso che si deve ammettere l'esistenza di un conflitto armato interno, ai fini dell'applicazione di tale disposizione, quando le forze governative di uno Stato si scontrano con uno o più gruppi armati o quando due o più gruppi armati si scontrano tra loro, senza che sia necessario che tale conflitto possa essere qualificato come conflitto armato che non presenta un carattere internazionale ai sensi del diritto internazionale umanitario e senza che l'intensità degli scontri armati, il livello di organizzazione delle forze armate presenti o la durata del conflitto siano oggetto di una valutazione distinta da quella relativa al livello di violenza che imperversa nel territorio in questione.

E.2) La protezione internazionale non è concessa nel caso in cui lo straniero costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato o per l'ordine e la sicurezza pubblica.

È tutelata l'unità del nucleo familiare dei beneficiari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria.

I familiari che non hanno individualmente diritto allo status di protezione internazionale hanno i medesimi diritti riconosciuti al familiare titolare dello status.

Ai familiari del titolare dello status di protezione internazionale presenti sul territorio nazionale che individualmente non hanno diritto a tale status è rilasciato il permesso di soggiorno per motivi familiari ai sensi dell'articolo 30 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Lo straniero ammesso alla protezione sussidiaria ha diritto al ricongiungimento familiare ai sensi e alle condizioni previste dall'articolo 29-bis, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998.

Il permesso di soggiorno per asilo rilasciato ai titolari dello status di rifugiato ha validità quinquennale ed è rinnovabile.

Ai titolari dello status di protezione sussidiaria è rilasciato un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria con validità quinquennale rinnovabile previa verifica della permanenza delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento della protezione sussidiaria. Tale permesso di soggiorno consente l'accesso al lavoro e allo studio ed è convertibile per motivi di lavoro, sussistendone i requisiti.

E.3) L'esame della domanda di protezione internazionale è effettuato dalle commissioni territoriali, istituite presso le prefetture (nell'ambito del Ministero

dell'Interno)- fissate nel numero massimo di 20, d.l. 22/8/2014 n. 119, conv. nella L. 17/10/2014 n. 146-.

Il richiedente è autorizzato a rimanere in Italia durante lo svolgimento della procedura.

Il sistema di accoglienza è stato riformato dal d.lgs. 142/2015:

-art. 9: Misure di prima accoglienza: 1. Per le esigenze di prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, lo straniero e' accolto nei centri governativi di prima accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, secondo la programmazione e i criteri individuati dal Tavolo di coordinamento nazionale e dai Tavoli di coordinamento regionale ai sensi dell'articolo 16.

-Art. 14: Sistema di accoglienza territoriale - Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati
1. Il richiedente che ha formalizzato la domanda e che risulta privo di mezzi sufficienti a garantire una qualita' di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso, con i familiari, alle misure di accoglienza del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) predisposte dagli enti locali...

-Art. 22: Lavoro e formazione professionale: 1. Il permesso di soggiorno per richiesta asilo di cui all'articolo 4 consente di svolgere attivita' lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda none' concluso ed il ritardo non puo' essere attribuito al richiedente.

2. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non puo' essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

3. I richiedenti, che usufruiscono delle misure di accoglienza erogate ai sensi dell'articolo 14, possono frequentare corsi di formazione professionale, eventualmente previsti dal programma dell'ente locale dedicato all'accoglienza del richiedente.

Il trattenimento

-Art. 6 d.lgs. 142/2015:

1. Il richiedente non puo' essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda.

2. Il richiedente e' trattenuto, ove possibile in appositi spazi, nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sulla base di una valutazione caso per caso, quando:....

c) costituisce un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica. Nella valutazione della pericolosita' si tiene conto di eventuali condanne, anche con sentenza non definitiva, compresa quella adottata a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per uno dei delitti indicati dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale ovvero per reati inerenti agli stupefacenti, alla liberta' sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attivita' illecite;

d) sussiste rischio di fuga del richiedente. La valutazione sulla sussistenza del rischio di fuga e' effettuata, caso per caso, quando il richiedente ha in precedenza fatto ricorso sistematicamente a dichiarazioni o attestazioni false sulle proprie generalita' al solo fine di evitare l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione ovvero non ha ottemperato ad uno dei provvedimenti di cui all'articolo 13, commi 5, 5.2 e 13, nonche' all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

3. Al di fuori delle ipotesi di cui al comma 2, il richiedente che si trova in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di espulsione ai sensi degli articoli 13 e 14 del medesimo decreto legislativo, rimane nel centro quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda e' stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione dell'espulsione.

Il trattenimento deve essere convalidato dal Tribunale ordinario, che provvede anche alle proroghe dello stesso, secondo i termini indicati nel decreto legislativo in esame.

La Commissione territoriale (il cui iter procedurale è stato riformato dal d.l. 22/8/2014 n. 119, conv. nella L. 17/10/2014 n. 146) adotta una delle seguenti decisioni (v. art. 32 d.lgs. 25/2008 e modifiche di cui al d.lgs. 142/2015):

- a) riconosce lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, secondo quanto previsto dagli articoli 11 e 17 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251;
- b) rigetta la domanda qualora non sussistano i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale fissati dal decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, o ricorra una delle cause di cessazione o esclusione dalla protezione internazionale previste dal medesimo decreto legislativo.
- b-bis) rigetta la domanda per manifesta infondatezza quando il richiedente ha sollevato esclusivamente questioni che non hanno alcuna attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale.

Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286

Avverso la decisione della Commissione territoriale e la decisione della Commissione nazionale sulla revoca o sulla cessazione dello status di rifugiato o di persona cui e' accordata la protezione sussidiaria e' ammesso ricorso dinanzi all'autorita' giudiziaria ordinaria. Il ricorso e' ammesso anche nel caso in cui l'interessato abbia richiesto il riconoscimento dello status di rifugiato e sia stato ammesso esclusivamente alla protezione sussidiaria.

Le controversie di cui al comma 1 sono disciplinate dall'articolo 19 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.

Il Tribunale sente nuovamente il ricorrente, alla presenza del difensore.

In materia di valutazione della richiesta di protezione internazionale l'onere probatorio del richiedente è attenuato, considerate le condizioni dello straniero in fuga.

L'art. 3 del d.lgs. 251/2007 prescrive che il richiedente la protezione internazionale fornisca gli elementi e la documentazione a sostegno della propria richiesta e a prova della propria situazione personale, e che, anche se è vero che tale articolo (comma 5) prevede un onere probatorio del ricorrente meno restrittivo, tuttavia il medesimo articolo richiede comunque:

.che l'istante abbia compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda,

.abbia prodotto tutti gli elementi pertinenti in suo possesso ed abbia giustificato idoneamente l'assenza di altri elementi probatori significativi,

.che egli abbia reso dichiarazioni coerenti e plausibili e non in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso,

.e che il medesimo abbia presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, salvo giustificati motivi.

LA DETERMINAZIONE DELLO STATO MEMBRO COMPETENTE PER L'ESAME DELLA DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

1)Il primo passaggio della procedura di riconoscimento della protezione internazionale presuppone l'individuazione dello Stato competente ad esaminare la domanda.

La questione della determinazione dello Stato competente ad esaminare la domanda di asilo è stata affrontata, a livello comunitario, prima con la Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 e poi con il reg. CE 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003 (c.d. reg. Dublino II).

In data 26 giugno 2013 è stato emanato il reg. UE n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio (c.d. reg. Dublino III) che abroga il reg. n. 343/2003 e stabilisce i nuovi «criteri e meccanismi per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione Internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide».

I Regolamenti Dublino disciplinano particolareggiatamente non solo i criteri di individuazione dello Stato competente ma anche i tempi (comprese le modalità di calcolo dei termini) e i modi di richiesta di presa in carico, di ripresa in carico, di risposta dello Stato membro richiesto e di trasferimento del richiedente.

La disciplina del reg. n. 343/2003 è stata completata con il reg. CE n. 1560/2003 della Commissione del 2 settembre 2003⁷ che ne specifica ulteriormente le modalità applicative e che rimane in vigore anche se alcune norme sono state abrogate dal reg. Dublino III.

I meccanismi istituiti con le norme Dublino si fondano anche sul «sistema Eurodac», richiamato nei considerando 10 e 11 del preambolo del reg. n. 343/2003 e nel considerando 29 del preambolo del reg. n. 604/2013.

In base al sistema Eurodac, quando un cittadino di un Paese terzo di età non inferiore ai 14 anni presenta domanda di protezione¹⁰ oppure quando viene fermato, provenendo da un Paese terzo, in relazione all'attraversamento irregolare della frontiera¹¹, le sue impronte digitali vengono rilevate ed inserite in una banca dati

centralizzata denominata Eurodac: in questo modo, ogni volta che emerge che le impronte digitali del richiedente erano già contenute nella banca dati Eurodac perché inserite da altro Stato membro, può essere avviata la procedura prevista per la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione.

Inoltre - anche allo scopo di agevolare l'applicazione del reg. n. 343/2003 - con il reg. CE n. 767 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008¹³ è stato istituito il c.d. sistema VIS, che concerne lo scambio di informazioni e di dati tra i Paesi dell'Unione Europea in materia di visti di ingresso per soggiorni di breve durata e che disciplina l'accesso ai dati per la determinazione dello Stato competente e per l'esame delle domande di asilo.

2. Il sistema asilo del reg. Dublino II

Il **reg. n. 343/2003** è fondato sul presupposto che tutti gli Stati membri sono rispettosi del principio di non respingimento e sono sicuri per i cittadini dei Paesi terzi.

Tale principio è stato scrutinato prima nella sentenza della Corte di Strasburgo 21.1.2011¹⁴ e, poco dopo, nella sentenza 21.12.2011 della Corte di Giustizia, sentenze che hanno influenzato le nuove norme del reg. Dublino III.

Il percorso argomentativo sviluppato dalla CEDU è partito dal richiamo a suoi precedenti, nei quali (anche se il ricorso era stato dichiarato irricevibile) era stato affermato il principio che gli Stati membri non possono limitarsi ad una applicazione automatica del regolamento Dublino II, ma devono invece sempre accertare che lo Stato di destinazione garantisca effettivamente al richiedente l'accesso alle condizioni di accoglienza ed alla procedura previste per i richiedenti asilo e che, in mancanza di tali garanzie, il trasferimento del richiedente costituisce una violazione dell'art. 3 CEDU.

3. Il reg. UE n. 604/2013 (c.d. Dublino III)

3.1. Le principali novità

Pur mantenendo la struttura generale del reg. n. 343/2003, il reg. n. 604/2013 - che stabilisce i criteri ed i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una «domanda di protezione internazionale» presentata in uno degli Stati membri da un «cittadino di un Paese terzo» o da «un apolide» - procede ad una riorganizzazione della materia, apportando le modifiche necessarie per migliorare l'efficienza del sistema Dublino in vista dell'esperienza acquisita e tenendo conto delle principali sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sulle norme del precedente regolamento.

Sul piano sostanziale, le principali novità riguardano:

.le maggiori garanzie e possibilità di ricongiungimento per i minori e per le persone a carico

.e viene espressamente stabilito il divieto di trasferire un richiedente in uno Stato membro in cui vi siano fondati motivi di ritenere che corra il rischio di subire trattamenti inumani o degradanti.

.viene inoltre meglio articolato l'obbligo dello Stato membro di informare l'interessato, non appena questi abbia presentato la domanda di protezione internazionale, sulle finalità e sui criteri della procedura Dublino e sulle conseguenze in caso di spostamento in altri Stati

.e viene introdotto l'obbligo dello Stato che ha avviato la procedura di effettuare un colloquio personale con il richiedente prima che sia stata adottata la decisione di trasferimento.

Sul piano procedimentale, le principali novità riguardano: .l'introduzione di termini per la richiesta di presa in carico e, in generale, di termini più rigorosi per lo svolgimento della procedura.

.viene anche stabilito che, anche se il ricorso avverso una decisione di trasferimento ha un effetto sospensivo automatico, gli Stati devono prevedere meccanismi per l'esame della richiesta di sospensione dell'attuazione del trasferimento.

.completamente nuove sono invece le norme che regolamentano il trattenimento delle persone soggette alla procedura Dublino e le norme che introducono «un meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione della crisi», meccanismo che viene predisposto per prevenire e comunque gestire i problemi di funzionamento del sistema asilo dei paesi membri.

3.2. Il trattenimento delle persone soggette alla procedura Dublino

Anche alle persone trattenute per assicurare le procedure di trasferimento verso lo Stato competente si applicano le norme della Direttiva 2013/33/UE (nuova Direttiva Accoglienza) concernenti le condizioni per il trattenimento e le garanzie applicabili alle persone trattenute.

3.3. Il meccanismo di allerta di preparazione e di gestione delle crisi

L'art. 33, reg. Dublino III introduce un «meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi» per prevenire e comunque gestire i problemi funzionamento del sistema asilo degli Stati membri.

Il meccanismo si fonda sulla collaborazione dell'European Asylum Support Office (EASO).

4. Gli obblighi dello Stato membro competente

Gli Stati membri competenti in forza delle norme del reg. Dublino III sono obbligati, salva l'applicazione delle clausole discrezionali, a prendere o riprendere in carico il ricorrente alle condizioni stabilite nel regolamento stesso

Nella «presa in carico», lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione viene determinato in forza dei criteri di cui agli artt. da 7 a 16 del regolamento.

Nella «ripresa in carico» lo Stato membro è competente in quanto ha già per lo meno avviato l'esame della domanda di protezione internazionale ed è dunque tenuto a riprendere in carico il richiedente e, eventualmente, a portare a termine l'esame della domanda.

5. I criteri per la determinazione dello Stato membro competente:

-criterio fondato sul diritto al mantenimento dell'unità familiare e al ricongiungimento del nucleo familiare.

Nella gerarchia dei criteri da applicarsi per la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale, il reg. n. 604/2013 ribadisce e rafforza la priorità di quelli fondati sul rispetto del nucleo familiare³¹ e stabilisce che l'interesse superiore del minore costituisce un criterio fondamentale di cui gli Stati membri devono sempre tenere conto

-criterio fondato sul principio dello Stato maggiormente responsabile per la presenza del richiedente protezione sul territorio dell'Unione Europea

I criteri fondati sul principio dello Stato maggiormente responsabile per la presenza del richiedente protezione sul territorio dell'Unione Europea sono contenuti negli artt. da 12 a 15 del reg. Dublino III e presentano poche differenze rispetto a quelli indicati nel reg. 343/2000.

Viene infatti confermato che se il richiedente è titolare di un titolo di soggiorno o di un visto in corso di validità, lo Stato competente per l'esame della domanda di protezione è quello che ha rilasciato il titolo di soggiorno o il visto.

-La clausola di sovranità, prevista dall'art. 17, § 1, reg. n. 604/2013 rubricato «Clausole Discrezionali», riprende il contenuto dell'art. 3, § 2, reg. Dublino II.

In base alla clausola di sovranità, «ciascuno stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide anche se la domanda non gli compete in base ai criteri stabiliti nel regolamento stesso» e, in tal caso, diventa lo Stato membro competente ed assume gli obblighi connessi a tale competenza.

-La clausola umanitaria

Il reg. n. 343/2003 prevedeva la clausola umanitaria all'art. 15.

In forza di questa clausola, qualsiasi Stato membro - in deroga ai principi del regolamento e con il consenso espresso per iscritto⁴⁶ delle persone interessate - poteva procedere «al ricongiungimento di membri della stessa famiglia nonché di altri parenti a carico, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali»

Nel reg. Dublino III, la clausola umanitaria è prevista nell'art. 17, § 2, che conferma la facoltà degli Stati di procedere al ricongiungimento familiare del richiedente per motivi di tipo umanitario.

In base a questa norma - che rispetto alla formulazione dell'art. 15 del reg. 343/2003 non riprende le parti concernenti le persone che dipendono dall'assistenza di un familiare e i minori non accompagnati che hanno in un altro Stato parenti in grado di occuparsene (criteri ora diventati obbligatori e regolamentati dagli artt. 16 e 8 del reg. n. 604/2013) - lo Stato che procede alla determinazione dello Stato competente o la

stesso Stato competente possono, prima che sia presa una decisione di merito, chiedere ad un altro Stato «di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie, fondate in particolare su motivi familiari o culturali».

6. La procedura di presa e ripresa in carico e di trasferimento

In caso di «disaccordo persistente» tra gli Stati su qualsiasi aspetto dell'applicazione del regolamento, l'art. 37, reg. n. 604/2013⁵⁴ prevede un nuovo meccanismo conciliativo in luogo di quello regolamentato dall'abrogato art. 14, reg. n. 1560/2003⁵⁵.

Un comitato composto da tre membri, appartenenti a Stati non coinvolti nella controversia, propone una soluzione conciliativa che gli Stati interessati si impegnano a tenere nel massimo conto. La decisione del comitato, tuttavia, rimane non vincolante come già quella proposta dal Comitato istituito a norma del reg. n. 1560/2003.

In base all'art. 36, reg. n. 604/2013, gli Stati possono anche concludere o mantenere accordi bilaterali relativi alle modalità pratiche di esecuzione del regolamento, al fine di aumentarne l'efficacia e facilitarne l'esecuzione.

7. La procedura di presa in carico

La procedura di presa in carico, regolata dagli artt. 21 e 22, reg. n. 604/2013, è rimasta quasi immutata rispetto alla disciplina precedente.

Lo Stato membro che ha ricevuto una domanda di protezione internazionale e ritiene competente per l'esame della stessa un altro Stato membro può chiedere a quest'ultimo di prendere in carico il richiedente.

Tale richiesta deve essere inoltrata «quanto prima» e comunque entro tre mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale.

Se invece la competenza viene individuata attraverso il sistema Eurodac, il reg. Dublino III precisa che la richiesta di presa in carico deve essere inviata allo Stato membro ritenuto competente entro due mesi dal ricevimento della risposta di Eurodac.

Se la richiesta di presa in carico non è formulata entro i suddetti termini, la competenza all'esame della domanda spetta allo Stato in cui la domanda è stata presentata.

Lo Stato membro richiesto deve decidere entro due mesi decorrenti dal ricevimento della richiesta e la mancata risposta entro questo termine equivale ad accettazione e comporta l'obbligo di prendere in carico la persona interessata e di prendere disposizione appropriate all'arrivo della stessa.

La procedura Dublino

La procedura per la determinazione dello Stato membro competente è solo eventuale.

Infatti, lo Stato italiano - oltre che dichiararsi competente sulla base dei criteri indicati dai regolamenti Dublino - può sempre dichiararsi competente all'esame di una domanda di protezione in applicazione della clausola di sovranità.

Se la procedura viene avviata, il richiedente -secondo quanto previsto in via generale dal reg. CE n. 343/200339 - ha il diritto di essere informato, per iscritto ed in una lingua che possa sufficientemente comprendere, dell'applicazione della procedura Dublino, delle date e degli effetti pertinenti e, dietro sua richiesta, di conoscere i dati trattati che lo riguardano.

Quando l'Unità Dublino conferma la competenza dello Stato italiano ovvero quando la procedura non viene avviata entro il termine di tre mesi dalla presentazione della domanda di protezione (o entro due mesi in caso di individuazione dello Stato competente attraverso il sistema Eurodac) o il trasferimento del richiedente non avviene nel termine di sei mesi -prorogabile fino ad un anno se l'interessato è detenuto e fino a diciotto mesi se l'interessato si è reso irreperibile - lo Stato italiano deve assumersi la responsabilità per l'esame nel merito della domanda.

Quando invece lo Stato membro richiesto accetta di prendere (o riprendere) in carico il richiedente, lo Stato italiano deve notificare all'interessato la sua «decisione di non esaminare la domanda e l'obbligo di trasferimento... verso lo Stato membro competente» e, nel caso di ripresa in carico, «la decisione relativa alla richiesta allo Stato membro competente a riprenderlo in carico».

Contro queste decisioni, il richiedente può presentare richiesta di riesame alla stessa Unità Dublino oppure impugnarle direttamente con il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica o con ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale e, successivamente, al Consiglio di Stato.

Il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale non ha effetto sospensivo ma l'interessato può presentare una richiesta di sospensione cautelare ed urgente del provvedimento impugnato.

Nel caso in cui l'esecuzione del provvedimento comporti un fondato rischio di violazione di un diritto fondamentale protetto dalla CEDU, è anche possibile presentare alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo - in via urgente, ai sensi dell'art. 39 del regolamento della Corte - un'istanza finalizzata alla sospensione cautelare del provvedimento dell'autorità nazionale.

Dell'avvio della procedura Dublino viene informata anche la Commissione Territoriale competente alla quale è stata trasmessa la domanda di protezione.

La Commissione, in attesa dell'esito della procedura, sospende l'esame della domanda e, se viene determinata la competenza di altro Stato membro, dichiara l'estinzione del procedimento.

Se invece l'Unità Dublino conferma la competenza dello Stato italiano o comunque questo deve assumere la responsabilità per l'esame del merito della domanda di

protezione per l'inutile decorso dei termini previsti dai Regolamenti 343/2003 e 614/2013 per l'inizio della procedura o per il trasferimento del richiedente, il procedimento davanti alla Commissione Territoriale viene riavviato.

-MAPPA di alcuni dei paesi nei quali attualmente le condizioni di vita sono più difficili relativamente al rispetto dei diritti umani:

1)Nigeria:

Tensioni tra il ricco sud cristiano-animista e il povero nord musulmano.

La situazione della Nigeria contemporanea, è purtroppo caratterizzata da sommosse, conflitti e rapimenti, specialmente nella regione produttrice di petrolio del Delta del Niger.

I continui conflitti tra le imprese che estraggono il petrolio e le comunità locali sono all'ordine del giorno: le comunità locali accusano le prime di sfruttamento, senza che vi sia una compensazione adeguata in termini di sviluppo della comunità e di coinvolgimento e opportunità di lavoro per i giovani. Questo conflitto è deteriorato nel tempo, dando luogo ai rapimenti di manager o impiegati nelle imprese al fine di ricevere ingenti quantità di denaro come riscatto che sembrano essere diventati un modo rapido e in crescita per fare soldi rapidamente.

La situazione per i cristiani nigeriani, in particolare nelle province settentrionali, è rimasta invariata rispetto allo scorso anno. Con 70 punti nella World Watch List 2014 (2 in più rispetto al 2013) la Nigeria resta un paese in cui essere cristiano è una sfida e, quindi, da tenere sotto osservazione. La fonte principale di persecuzione è l'estremismo islamico; anche se Boko Haram è sempre più spesso associata con la sofferenza dei cristiani, nel nord della Nigeria la situazione appare molto complessa e non solo a causa dei gruppi terroristici organizzati.

Questo è vero soprattutto per i 12 stati in cui vige la Sharia (legge islamica), luoghi in cui governo e gruppi sociali rendono la vita dei cristiani sempre più difficile. La persecuzione è più forte negli stati dove si applica la Sharia, ma si estende anche agli stati confinanti dove viene perpetrata con durezza sulle comunità cristiane. La persecuzione non è focalizzata solamente sui cristiani con un background musulmano (MBB), ma su ogni cristiano.

Il livello di violenza in Nigeria rimane estremamente alto. Basandosi su una recente ricerca della World Watch Unit, 612 cristiani nigeriani hanno perso la vita negli ultimi mesi, centinaia di casi di aggressione fisica sono stati registrati e quasi 300 chiese sono state distrutte. La situazione attuale in Nigeria non vede grandi "spiragli di luce", anche se non sono mancati alcuni segnali di risveglio nella chiesa. I legami emergenti tra al-Qaida nel Maghreb, Boko Haram e altri gruppi terroristici islamici, rendono probabile che la chiesa nigeriana soffrirà una persecuzione ancora più violenta nel prossimo futuro.

2) Costa d'Avorio:

A seguito delle contestate elezioni presidenziali del 28 novembre 2010, il Paese ha attraversato una profonda crisi politico-istituzionale, culminata in violenti scontri armati tra le opposte fazioni dell'ex-Presidente Gbagbo e del neo-eletto Presidente Ouattara. Dopo l'arresto del Presidente Laurent Gbagbo, con il quale l'11 aprile 2011 è stato posto fine alla fase più acuta della crisi politico militare, e l'insediamento ufficiale del Presidente eletto Alassane Ouattara, avvenuto il 21 maggio 2011, si assiste ad un graduale processo di normalizzazione.

Permangono, soprattutto nelle regioni dell'Ovest, al confine con la Liberia, criticità a livello di sicurezza. In queste zone sono sconsigliati viaggi turistici. Parimenti si sconsigliano viaggi nel Nord del Paese, al confine con il Mali.

3) **Mali:**

La guerra in Mali si è sviluppata a seguito del colpo di stato del marzo 2012 e dell'offensiva del Movimento Nazionale di Liberazione dell'Azawad (a prevalenza tuareg) e degli islamisti nel dicembre 2012. Nel gennaio 2013 una forza multinazionale (operazione Serval) è intervenuta, su mandato ONU, per ristabilire la sovranità del Mali sui territori sahariani settentrionali. Oggi restano solo focolai di violenza nel nord del Paese.

4) **Pakistan:**

Con un punteggio di 77 punti, il Pakistan si colloca all'8° posto nella World Watch List 2014. Nel 2013, il Pakistan era 14° con un punteggio di 63 punti. Negli ultimi anni, la situazione dei cristiani non è cambiata molto, continuano ad essere sotto un'enorme pressione da parte del governo e dei gruppi sociali. L'incremento del punteggio è in parte dovuto ad un aumento del livello di violenza, ma anche ad un forte e diffuso aumento di ostilità da parte della società nei confronti dei cristiani. Ciò si riflette nel fatto che nella relazione aggiornata del 2013 su "Restrizioni globali sulla religione" del Pew Forum, il Pakistan ha raggiunto il punteggio massimo, senza precedenti, in termini di ostilità sociale. Questo forte aumento può essere spiegato dalla situazione creata durante le elezioni nazionali nel 2013. La maggior parte dei candidati cercavano l'appoggio dei gruppi estremisti islamici, che a loro volta hanno aggiunto pressione nei cinque ambiti che la World Watch List prende in esame.

Miscela Strategica – La regione delle Federally Administered Tribal Areas, provincia autonoma del Pakistan al confine fra questo stato e l'Afghanistan, è da sempre fucina di estremismo di matrice islamica, dando natali e rifugio a pericolose organizzazioni terroristiche.

AL QAEDA – La più nota di tali organizzazioni, ma forse non la più pericolosa e influente è stata Al-Qaeda. Oltre ai sauditi, altre importanti realtà del terrorismo dell'area centroasiatica ed internazionale hanno avuto come quartier generale l'area al confine fra Pakistan ed Afghanistan, conosciuta anche con il nome di pashtunistan (dalla etnia dei pashtun che la abita dall'antichità), si pensi alla nascita e crescita del movimento talebano ed ai più recenti network terroristici di Haqqani e Tehrik Taliban Pakistan. L'ultimo periodo in particolare ha dimostrato una completa refrattarietà a qualsiasi tentativo di accordo a livello politico, con la sanguinosa campagna di guerriglia del TTP contro i taleban. Citiamo, per rendere l'idea, l'attentato rivendicato dal TTP alla sede del movimento taleban nell'agenzia di Orakzai, ad ottobre 2013, che ha causato 15 morti e 20 feriti.

5) **Siria:**

Gli scontri tra il regime di Bashar al-Assad e la battaglia dei combattenti ribelli va avanti da quasi tre anni. Secondo le stime, i morti sono oltre 100mila, con città distrutte e la comunità internazionale che si mobilita. Ma intanto la repressione va avanti. Su tutto ciò si è innestata la guerra dell'Isis.

6) **Somalia:**

Civilians continue to suffer serious human rights abuses as the new Somali government struggled to extend its control beyond the capital, Mogadishu, and to some key towns in south-central Somalia in 2013. Parties to Somalia's long-running armed conflict were responsible for serious violations of international law; abuses include indiscriminate attacks, sexual violence, and arbitrary arrests and detention.

The Islamist armed group Al-Shabaab maintains control of much of southern Somalia, and the group increased attacks on high-profile civilian locales in Mogadishu, including the courthouse, a popular restaurant, and the United Nations compound, killing scores of civilians. Those fighting against Al-Shabaab—a combination of Somali government armed forces, the African Union Mission in Somalia (AMISOM), Ethiopian government troops, and allied militias—have also committed abuses.

7) Eritrea:

Eritrea is among the most closed countries in the world; human rights conditions remain dismal. Indefinite military service, torture, arbitrary detention, and severe restrictions on freedoms of expression, association, and religion provoke thousands of Eritreans to flee the country each month. Among those fleeing in 2013 were the minister of information—whose 85-year-old father, brother, and 15-year-old daughter were immediately arrested—and the deputy head of economic affairs of the People's Front for Democracy and Justice (PFDJ), Eritrea's sole political party that controls most major domestic commercial enterprises.

Silvia Vitro
Magistrato del Tribunale di Torino

Pubblicato il 6 dicembre 2016