

Giuseppe Morgese

LINEAMENTI DELLA NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

(dispensa finalizzata allo studio dell'esame di "Diritto degli stranieri" del Corso di Studi in Scienze Politiche, Relazioni Internazionali e Studi Europei (SPRISE) dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro)

SOMMARIO: 1. Evoluzione storica e fonti del diritto dell'immigrazione in Italia. – 2. L'ingresso nel territorio nazionale. Le diverse tipologie di visti. – 3. Il permesso di soggiorno. – 4. La condizione giuridica dello straniero in Italia. – 5. Tutela della famiglia e dei minori stranieri. – 6. La disciplina del lavoro. – 7. La disciplina penalistica. – 8. L'allontanamento dal territorio dello Stato. – 9. La disciplina della protezione internazionale.

1. Evoluzione storica e fonti del diritto dell'immigrazione in Italia

Le origini. La normativa italiana in materia di immigrazione ha una storia abbastanza recente. Fino alla fine degli anni '80 del secolo scorso, infatti, in Italia la complessità del fenomeno è stata sostanzialmente sottovalutata, in particolare a causa del fatto che il nostro Paese, dagli inizi del '900, è stato di tendenziale emigrazione (verso gli Stati Uniti, l'America Latina e i Paesi del Nord Europa). Di conseguenza, la legislazione nazionale affrontava le problematiche degli stranieri sotto l'esclusivo profilo dell'ordine pubblico, senza cioè una visione organica. Ma anche dagli anni '80 in poi, la produzione normativa – con l'apprezzabile eccezione del Testo Unico del 1998 – si è sviluppata in maniera "caotica", sia a causa delle differenti connotazioni politiche dei Governi di volta in volta in carica, sia per ragioni contingenti (necessità di dare attuazione a norme europee e a sentenze della Corte costituzionale).

Si noti che l'art. 10, co. 2, Cost. – secondo cui «*la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali*» – è rimasto inattuato fino agli anni '80 del secolo scorso. Per molti anni, infatti, il *corpus* normativo repubblicano si è sostanzialmente basato sulla legislazione del periodo fascista, che non era particolarmente restrittiva quanto all'ingresso degli stranieri: costoro però, una volta in Italia, dovevano dichiarare il proprio soggiorno (entro 3 giorni dall'arrivo), erano sottopo-

sti a ripetuti controlli e potevano essere destinatari di provvedimenti di espulsione senza controllo giurisdizionale.

A parte una circolare del Ministro del Lavoro del 1964 (sull'impiego di lavoratori subordinati stranieri) e la ratifica nel 1981 di una Convenzione OIL (relativa alla promozione dell'uguaglianza e al trattamento dei lavoratori migranti, del 1975) – la questione migratoria viene disciplinata per la prima volta, con carattere emergenziale e non-organico, con la legge 30 dicembre 1986, n. 943. Essa avviava la politica delle sanatorie dirette alla regolarizzazione, introduceva il permesso di soggiorno per motivi di studio e di turismo, disponeva la possibilità di effettuare il ricongiungimento familiare, introduceva l'autorizzazione al lavoro e istituiva (tra l'altro) la consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie.

La legge Martelli. La prima disciplina avente carattere organico, anche se dettata anch'essa da ragioni emergenziali, è rappresentata dalla c.d. legge Martelli (legge 28 febbraio 1990, n. 39, che convertiva il decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo), che conteneva norme in materia sia di rifugiati sia di immigrazione. Con riferimento a quest'ultima, la legge Martelli ha introdotto concetti e meccanismi che costituiscono la base dell'attuale legislazione in materia, operando in maniera sia preventiva sia repressiva. Per un verso, si disponeva la programmazione in materia di flussi di ingresso degli immigrati "economici" alla luce delle necessità statali, mediante il rilascio di un apposito permesso di soggiorno da parte della Questura o del commissariato di P.S. competente. Per altro verso, era prevista la regolarizzazione degli stranieri già presenti sul territorio e alcune timide norme sulla integrazione di questi ultimi. Per altro verso ancora, la legge conteneva disposizioni di carattere penale (pene detentive e pecuniarie) e disciplinava per la prima volta la procedura di espulsione degli stranieri socialmente pericolosi oppure irregolari, su decreto motivato del Prefetto, cui gli stranieri dovevano ottemperare entro 15 giorni, pena l'accompagnamento coatto alla frontiera.

Negli anni seguenti vengono adottati alcuni provvedimenti di carattere parziale: il c.d. decreto Conso del 1993 (decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito nella legge 12 agosto 1993, n. 296) introduceva nuovi reati degli stranieri e modificava la disciplina dell'espulsione, e i c.d. decreti Dini del 1995-1996 (decreti-legge mai convertiti in legge) prevedevano una nuova forma di espulsione come misura preventiva, accompagnata dalla possibilità di stabilire l'obbligo di dimora dello straniero da allontanare.

Dalla legge Turco-Napolitano al Testo Unico del 1998. Nella seconda metà degli anni Novanta si decide di superare la logica

dell'emergenza e di stabilire una cornice normativa di carattere generale e sistematica. Per questo motivo viene approvata la c.d. legge Turco-Napolitano del 1998 (legge 6 marzo 1998, n. 40), che aveva come obiettivi quelli di programmare gli ingressi regolari, stabilire percorsi di integrazione degli stranieri regolarmente residenti sul territorio dello Stato e contrastare l'immigrazione irregolare. La legge 40/1998 era divisa in sette titoli, dedicati 1) ai principi normativi, 2) all'ingresso, soggiorno, respingimento ed espulsioni, 3) all'ingresso per lavoro, 4) alla famiglia e ai minori, 5) ai diritti di cittadinanza (intesi come diritti civili), 6) ai cittadini UE e 7) alle disposizioni finali.

La legge Turco-Napolitano conteneva una delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo contenente il testo unico delle disposizioni concernenti gli stranieri, che riunisse le norme della legge in questione e altre disposizioni precedenti. L'esercizio di siffatta delega ha portato all'approvazione del Testo unico sull'immigrazione del 1998 (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), tuttora in vigore anche se più volte modificato. Esso è integrato da un regolamento di attuazione (d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394). D'ora in poi ci si riferirà a questi atti con le rispettive espressioni "Testo Unico" (o "T.U.") e "regolamento di attuazione" (oppure "reg. att.").

Il Testo Unico si compone di 49 articoli ed è suddiviso in sei titoli relativi 1) ai principi generali, 2) alle disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato, 3) alla disciplina del lavoro, 4) al diritto all'unità familiare e alla tutela dei minori, 5) alle disposizioni in materia sanitaria, di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale, e 6) alle norme finali. In particolare, il T.U. crea il sistema delle quote di ingresso come momento di incontro tra la domanda e l'offerta di manodopera di stranieri, pur se mitigato dalla possibilità di chiamata diretta del lavoratore straniero da parte del datore di lavoro (c.d. sistema dello sponsor), dalla possibilità del ricongiungimento familiare e da un rafforzamento dei diritti degli stranieri.

La legge Bossi-Fini e gli sviluppi successivi. Sul T.U. ha inciso profondamente la c.d. legge Bossi-Fini (legge 30 luglio 2002, n. 189), che introduceva alcune novità iscrivibili a un'impostazione restrittiva dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri. Si segnala la formalizzazione del contratto di soggiorno quale titolo per la permanenza sul territorio italiano, l'abolizione del sistema dello sponsor (con contestuale preferenza per gli stranieri che si sono formati nel loro Paese d'origine sulla base di programmi approvati dalla pubblica amministrazione italiana), la limitazione dei casi di ricongiungimento familiare e la creazione degli Sportelli unici per l'immigrazione situati presso le Prefetture. La Bossi-Fini si caratterizzava anche per l'inasprimento delle procedure di allontanamento, con partico-

lare riferimento alla regola della immediata esecuzione delle espulsioni con accompagnamento coatto alla frontiera (anche, cioè, in pendenza di impugnazione e in presenza di un procedimento penale a carico dello straniero). Il successivo d.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334 ha modificato il regolamento di attuazione del T.U. nel senso indicato dalla Bossi-Fini.

Con le due sentenze n. 222 e 223 del 2004, la Corte costituzionale ha giudicato parzialmente illegittima l'espulsione con accompagnamento coatto prima della pronuncia del giudice, in ragione del fatto che violava gli articoli 13 Cost. (secondo cui la libertà personale è inviolabile e ogni provvedimento limitativo deve essere valutato da un giudice) e 24 Cost. (diritto di difesa). Per questo motivo, la legge 12 novembre 2004, n. 271 (di conversione del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241) ha modificato la disposizione per garantire la piena attuazione dell'art. 13 Cost. anche agli stranieri da accompagnare alla frontiera ma anche per stabilire tempi celeri per le determinazioni di convalida delle misure di espulsione.

Durante il governo degli anni 2006-2008, la materia è stata interessata da importanti modifiche dirette a recepire la normativa europea nel frattempo intervenuta. In particolare, con i due d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3 e 5, si è data rispettivamente attuazione alla direttiva sui c.d. lungosoggiornanti (2003/109/CE) e alla direttiva sul ricongiungimento familiare (2003/86/CE). Il d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30, invece, ha recepito la direttiva sui cittadini UE e loro familiari (2004/83/CE).

Il “pacchetto sicurezza” del 2008-2009. Con il governo Berlusconi degli anni 2008-2011 è stata intrapresa una politica dell'immigrazione nuovamente restrittiva.

In primo luogo, la legge 24 luglio 2008, n. 125 (misure urgenti in materia di sicurezza pubblica) ha previsto l'espulsione giudiziale per cittadini UE o extra-UE in caso di condanna alla reclusione per più di due anni, l'espulsione per condanna a una pena restrittiva della libertà personale per un delitto contro la personalità dello Stato (art. 312 c.p.) e la reclusione da uno a sei anni in caso di dichiarazioni o attestazioni false su identità, stato e altre qualità personali (pena che, si noti, si applica anche ai cittadini italiani). La legge 125/2008 ha anche introdotto la circostanza aggravante comune della commissione di un reato da parte di stranieri irregolari (c.d. aggravante di clandestinità), i nuovi reati di procurato alloggio agli stranieri irregolari e di alterazione dei polpastrelli da parte degli stranieri, nonché pene più gravi per il favoreggiamento della permanenza degli stranieri irregolari sul territorio nazionale e per la loro assunzione a nero da parte dei datori di lavoro.

In secondo luogo, il d.lgs. 3 ottobre 2008, n. 160 ha modificato in senso più restrittivo le precedenti disposizioni sul ricongiungimento familiare (d.lgs. 5/2007), in particolare limitando il novero dei familiari ricongiungibili, innalzando il reddito minimo sufficiente per accedere al ricongiungimento, al-

lungando i termini per il nulla-osta al ricongiungimento e rendendo obbligatoria la stipulazione di un'assicurazione sanitaria o strumento equivalente. Infine, la legge 15 luglio 2009, n. 94 (disposizioni in materia di sicurezza pubblica) introduce numerose novità in linea con l'orientamento restrittivo già ricordato. La novità più importante è rappresentata dall'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale. Inoltre, viene punito più gravemente il favoreggiamento all'immigrazione clandestina (anche nella forma associata), si prevede la possibilità di trattenere gli immigrati irregolari nei CIE fino a 180 giorni per permetterne l'identificazione e la successiva espulsione, viene resa effettiva l'espulsione degli stranieri che si trattengono dopo un provvedimento di allontanamento, si istituisce un fondo destinato a finanziare le spese per i rimpatri, si contemplano nuovi obblighi per i servizi di "money transfer" (che devono acquisire e conservare per dieci anni copia del titolo di soggiorno dello straniero che effettua l'operazione, nonché segnalare lo straniero alle autorità se non presenta il titolo di soggiorno per effettuare le operazioni di trasferimento di denaro). Ancora, la legge 94/2009 prevede l'obbligo di versare un contributo per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno, l'obbligo di sottoscrivere un "accordo di integrazione" nel momento della presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno (articolato per crediti che, se sottratti, comportano la revoca del permesso di soggiorno), l'obbligo di esibire agli uffici pubblici il titolo di soggiorno per una serie di documenti e prestazioni, la cancellazione dello straniero dall'anagrafe dopo sei mesi dalla scadenza del permesso di soggiorno, la verifica della conoscenza della lingua italiana per ottenere il titolo di lungosoggiornante e il rilascio del nulla-osta per il ricongiungimento familiare solo da parte dello Sportello unico per l'immigrazione e il divieto di ricongiungimento in caso di poligamia. Per quanto riguarda le condizioni di vita, la legge 94/2009 contempla l'obbligo di dimostrare la disponibilità di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari e dotato di idoneità abitativa (accertata dalle autorità comunali) per lo straniero che richiede il ricongiungimento familiare nonché la possibilità della verifica da parte del Comune delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile (a sèguito della richiesta di iscrizione e variazione anagrafica).

Gli ultimi sviluppi. La predetta impostazione restrittiva del periodo 2008-2009 è stata successivamente mitigata dalle modifiche introdotte per dare attuazione alla normativa dell'Unione europea. In particolare, le previsioni legislative concernenti il trattenimento e l'espulsione degli stranieri sono state riformulate con la legge 2 agosto 2011, n. 129 (di conversione del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89) che ha dato attuazione alla c.d. direttiva rimpatri (2008/115/CE), consentendo il rimpatrio c.d. volontario, prevedendo un termine massimo più ampio di permanenza nei CIE (fino a 18 mesi) e disponendo forme alternative di trattenimento. Più di recente, il d.lgs. 28 giugno 2012, n. 108, ha recepito la direttiva sui lavoratori altamente qua-

lificati (2009/50/CE), il d.lgs. 16 luglio 2012, n. 109, ha dato attuazione alla direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro che impiegano stranieri irregolari (2009/52/CE), la legge 6 agosto 2013, n. 97 (legge europea 2013) ha reso possibile l'accesso al pubblico impiego per i familiari extra-UE di cittadini UE aventi diritto di soggiorno o di soggiorno permanente, per i lungosoggiornanti e per i beneficiari di protezione internazionale. Infine, il d.lgs. 4 marzo 2014, n. 40, ha recepito la direttiva 2011/98/UE sul procedimento unico per il rilascio di un permesso di soggiorno e di lavoro e un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi.

2. L'ingresso nel territorio nazionale. Le diverse tipologie di visti.

Ingresso in Italia. In Italia, i cittadini dell'Unione europea possono entrare e soggiornare alle condizioni stabilite dalla direttiva 2004/38/CE, come attuata dal d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30. Per quanto riguarda i cittadini di Paesi terzi, invece, si applicano le norme dell'*acquis* di Schengen – compreso il regolamento CE n. 562/2006, “codice frontiere Schenghen” o “CFS” – e quelle previste dalla legislazione nazionale.

In generale, si ricorda che nell'area Schengen sono stati eliminati i controlli alle frontiere interne: l'art. 20 CFS afferma infatti che «*[l]e frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità*». È possibile tuttavia ripristinare quei controlli con le modalità stabilite dagli articoli 23 ss. CFS, completamente rivisti dal regolamento 1051/2013. Le frontiere esterne, invece, ai sensi dell'art. 4 CFS possono essere attraversate soltanto ai valichi di frontiera e durante gli orari di apertura stabiliti. Se i valichi non sono aperti 24 ore al giorno, gli orari di apertura devono essere indicati chiaramente. Il controllo delle frontiere esterne spetta alle guardie di frontiera, che devono essere professionisti specializzati e debitamente formati.

Controlli alle frontiere italiane e motivi ostativi all'ingresso. I controlli alle frontiere nazionali tengono conto delle diverse “tipologie” di straniero. In particolare, in base alle norme dell'area Schengen, i titolari del diritto di libera circolazione sono sottoposti a una verifica minima che consiste nella semplice esibizione di un documento di identità (art. 7, par. 1 e 2, CFS). Invece, i cittadini di Paesi terzi sono sottoposti a una verifica approfondita (articoli 5 e 7, par. 3, CFS; art. 4 T.U.) che presuppone il possesso di determinati titoli, l'accertamento della situazione personale e l'assenza di cause ostative. In particolare, per poter attraversare le frontiere esterne, gli stranieri non-UE devono presentarsi presso un valico di frontiera con un documento di viaggio valido e un visto di breve durata valido (se richiesto) oppure di un permesso di soggiorno o di un visto per soggiorno di lunga du-

rata in corso di validità. Inoltre, lo straniero deve giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno sia per il ritorno nel Paese di origine o per il transito verso un Paese terzo nel quale l'ammissione è garantita, ovvero essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi. Ancora, lo straniero non deve essere segnalato nel SIS II ai fini della non-ammissione e non deve essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri. Infine, bisogna avere un motivo per entrare in Italia.

Nella prassi – salvo casi di snellimento temporaneo delle procedure per eventi eccezionali e imprevisti – la verifica approfondita sugli stranieri non-UE comporta l'accertamento del possesso del documento di viaggio, del visto e/o del permesso di soggiorno (se richiesti), la verifica di tali documenti (al fine di escludere falsificazioni o contraffazioni), l'esame dei timbri di entrata e uscita (per controllare se il soggetto non ha superato la durata massima di permanenza consentita nell'area Schengen), gli accertamenti relativi al luogo di partenza e di destinazione, l'esame dello scopo dell'ingresso, la verifica dell'esistenza di mezzi economici sufficienti per la durata del soggiorno e per il ritorno nel Paese di origine o in altro Paese terzo, e l'accertamento che né lo straniero né il mezzo di trasporto e/o gli oggetti trasportati siano un pericolo per i motivi anzidetti.

In particolare, secondo quanto previsto dall'art. 4, co. 3, T.U., non possono entrare in Italia gli stranieri che siano 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), che siano state condannate per reati relativi agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, al reclutamento ai fini di prostituzione, allo sfruttamento della prostituzione e di minori per attività illecite, alla tutela del diritto d'autore e alla commercializzazione di prodotti contraffatti e alterati, e infine che siano stati precedentemente espulsi (a meno che non sia trascorso il tempo del divieto di reingresso o si sia in possesso di un'autorizzazione speciale).

Il visto d'ingresso. Il visto di ingresso, che può essere di breve o di lunga durata, consiste in uno *sticker* (cioè un rettangolo di 6x12 cm) applicato sul passaporto o su documento equivalente. È un'autorizzazione amministrativa concessa allo straniero non-UE per entrare nel territorio italiano (e negli altri Paesi Schengen). Secondo l'art. 4, co. 2, T.U., «*[i]l visto di ingresso è rilasciato dalle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane nello Stato di origine o di stabile residenza dello straniero*» assieme a «*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*». Le autorità diplomatiche e consolari devono accertare e va-

lutare l'esistenza dei requisiti per il rilascio secondo le norme Schengen e nazionali. Secondo l'art. 5, co. 2, reg. att., «[i]l visto può essere rilasciato, se ne ricorrono requisiti e condizioni, per la durata occorrente in relazione ai motivi della richiesta e alla documentazione prodotta dal richiedente». Se ne ricava che, stante la facoltà degli Stati di autorizzare o meno l'ingresso degli stranieri sul proprio territorio (salvo le eccezioni previste dal diritto internazionale), gli stranieri non hanno un diritto soggettivo all'ottenimento del visto. Ai sensi dell'art. 5, co. 8-bis, reg. att., inoltre, «[c]ontestualmente al rilascio del visto d'ingresso, la rappresentanza diplomatica o consolare consegna al titolare del visto una comunicazione scritta in lingua a lui comprensibile o, ove sia impossibile, in inglese, francese spagnolo o arabo, secondo le preferenze manifestate dall'interessato, che illustri i diritti e doveri dello straniero relativi all'ingresso ed al soggiorno in Italia [...] nonché l'obbligo di presentarsi nei tempi stabiliti dalla legge alle competenti autorità dopo il suo ingresso in Italia».

In mancanza dei requisiti (oppure in caso di documentazione falsa o contraffatta o di false attestazioni), invece, «l'autorità diplomatica o consolare comunica il diniego allo straniero in lingua a lui comprensibile, o, in mancanza, in inglese, francese, spagnolo o arabo». Inoltre, il generale obbligo di motivazione degli atti amministrativi può essere limitato per motivi di sicurezza o di ordine pubblico (salvo alcuni visti il cui diniego deve sempre essere motivato). Avverso il provvedimento di diniego è possibile proporre ricorso al TAR Lazio entro il termine di 60 giorni dalla comunicazione del provvedimento; i dinieghi di visto per ricongiungimento familiare o familiare al seguito devono invece essere proposti davanti al tribunale ordinario (articoli 20 e 34 d.lgs. 150/2011).

I visti di breve durata (VSU). I visti di breve durata hanno una validità massima di 90 giorni nell'arco di 180 giorni, e sono denominati “Visti Schengen Uniformi” o “VSU” perché disciplinati dalle norme Schengen. Non tutti gli stranieri hanno l'obbligo di essere in possesso di un VSU per entrare nel territorio dello Stato italiano, ma solo quelli i cui Paesi di origine sono inseriti in un'apposita lista allegata al regolamento CE n. 539/2001. Al contrario, sono esenti dall'obbligo del VSU gli stranieri i cui Paesi sono inseriti in un'altra lista del regolamento 539/2001 (ma solo per soggiorni di durata massima di 90 giorni per turismo, missione, affari, invito e gara sportiva) nonché i cittadini di San Marino, dello Stato della Città del Vaticano e della Svizzera (senza alcuna limitazione).

I VSU si distinguono in quattro tipologie. Il visto per transito aeroportuale («tipo A») permette ai cittadini di determinati Paesi terzi (elencati nell'Allegato IV del regolamento 810/2009) di accedere alla zona internazionale di transito di un aeroporto, durante scali o tratte di voli internazionali, senza entrare nel territorio dello Stato che ha rilasciato il visto.

Il visto per transito («tipo B») autorizzava gli stranieri a entrare da un valico di frontiera e uscire da un altro per un periodo di tempo limitato. È stato abrogato dal regolamento 810/2009 ed è confluito nel visto di tipo C.

Il visto per soggiorni di breve durata o di viaggio («tipo C») può essere rilasciato per diversi motivi (vedi *infra*) ma sempre per un massimo di 90 giorni ogni sei mesi; eccezionalmente, in presenza di stranieri che hanno bisogno di entrare nell'area Schengen con regolare frequenza, il VSU di tipo C può essere rilasciato una sola volta per un massimo di 5 anni (in altri termini, lo straniero chiede un unico visto quinquennale che gli permette di compiere soggiorni non superiori a 90 giorni per un massimo di sei mesi alla volta).

Il visto a validità territoriale limitata (VTL), infine, consente agli stranieri di entrare e circolare solo nello Stato Schengen la cui rappresentanza diplomatica o consolare ha rilasciato il visto in questione. I VTL derogano al principio dell'uniformità del visto di breve durata nell'intera area Schengen e vengono rilasciati, in casi eccezionali, per motivi umanitari, o di interesse nazionale, oppure per adempiere a obblighi internazionali, o ancora per motivi ritenuti giustificati dalla rappresentanza di rilascio.

I visti di lunga durata o nazionali (VN). I visti di lunga durata («tipo D») vengono rilasciati per periodi superiori ai 90 giorni ma inferiori ai 365. Sono anche denominati “visti nazionali” o “VN” perché rilasciati in base a quanto prevede la normativa nazionale del Paese di rilascio. Possono essere concessi VN che abbiano anche validità come VSU, i quali dunque permettono di circolare liberamente nell'area Schengen per non più di 90 giorni ogni sei mesi, mentre il soggiorno per più di 90 giorni è consentito solo nel Paese di rilascio. La competenza a rilasciare i VN risiede in capo alle rappresentanze diplomatiche e consolari. Si noti che, per i soggiorni di lunga durata, tutti gli stranieri devono munirsi del VN, anche coloro che sono esentati dal VSU secondo le regole Schengen.

Classificazione dei VSU e dei VN in base ai motivi. Tutti i visti, che siano VSU o VN, possono essere richiesti per alcuni motivi. L'art. 5, co. 3, reg. att. afferma che «[l]a tipologia dei visti corrispondente ai diversi motivi di ingresso, nonché i requisiti e le condizioni per l'ottenimento di ciascun tipo di visto sono disciplinati da apposite istruzioni» adottate con decreto del Ministro degli Esteri di concerto con altri ministri. La versione più recente di tali istruzioni è contenuta nel D.M. 11 maggio 2011, secondo cui «[l]e tipologie dei visti corrispondenti ai diversi motivi d'ingresso sono: Adozione, Affari, Cure Mediche, Diplomatico, Gara Sportiva, Invito, Lavoro Autonomo, Lavoro Subordinato, Missione, Motivi Familiari, Motivi Religiosi, Reingresso, Residenza Elettiva, Ricerca, Studio, Transito Aeroportuale, Transito, Trasporto, Turismo, Vacanze-lavoro, Volontariato». Di seguito si passa a illustrare brevemente queste tipologie, indicando accanto a ciascuna di esse la possibilità di ottenerlo come VSU e/o VN.

Il visto per adozione (VN) permette l'ingresso nel territorio italiano, ai fini di un soggiorno di lunga durata, a tempo determinato o indeterminato, presso gli adottanti o gli affidatari, al minore straniero destinatario del provve-

dimento di adozione o di affidamento a scopo di adozione, emesso dalla competente autorità straniera in conformità alla legislazione locale.

Il visto per affari (VSU) consente l'ingresso in Italia, ai fini di un soggiorno di breve durata, allo straniero che intenda viaggiare per finalità economico-commerciali, per contatti o trattative, per l'apprendimento o la verifica dell'uso e del funzionamento di beni strumentali acquistati o venduti nell'ambito di contratti commerciali e di cooperazione industriale.

Il visto per cure mediche (VSU o VN) permette l'ingresso, al fine di un soggiorno di breve o lunga durata, ma sempre a tempo determinato, allo straniero che abbia necessità di sottoporsi a trattamenti medici presso istituzioni sanitarie italiane, pubbliche o private accreditate.

Il visto diplomatico per accreditamento o notifica (VN) consente l'ingresso in Italia, ai fini di un soggiorno di lunga durata a tempo indeterminato, allo straniero titolare di passaporto diplomatico o di servizio, destinato a prestare servizio presso le rappresentanze diplomatico-consolari del suo Paese, in Italia o presso la Santa Sede. Esso viene rilasciato anche agli stranieri componenti lo stretto nucleo familiare convivente del titolare.

Il visto per gara sportiva (VSU) autorizza l'ingresso, ai fini di un soggiorno di breve durata, allo sportivo straniero, agli allenatori, ai direttori tecnico-sportivi, ai preparatori atletici che intendano partecipare o siano invitati a partecipare, a carattere professionistico o dilettantistico, a singole competizioni o ad una serie di manifestazioni sportive organizzate dalle Federazioni sportive nazionali o dalle discipline sportive associate riconosciute dal CONI, in territorio nazionale.

Il visto per invito (VSU) permette l'ingresso per soggiorno di breve durata allo straniero invitato da enti, istituzioni, organizzazioni pubbliche o private ma notorie, quale ospite di particolari eventi e manifestazioni di carattere politico, scientifico o culturale.

Il visto per lavoro autonomo (VSU o VN) consente l'ingresso in Italia, ai fini di un soggiorno di breve o lunga durata, a tempo determinato o indeterminato, allo straniero che intenda esercitare un'attività professionale o lavorativa a carattere non subordinato. I requisiti e le condizioni per l'ottenimento del visto sono stabiliti nel T.U. e nel reg. att. Tali visti e i relativi permessi di soggiorno vengono rilasciati all'interno del sistema delle quote, ferma restando la regola dell'art. 26, co. 1, T.U. secondo cui l'ingresso degli stranieri non-UE per lavoro autonomo è permesso «*a condizione che l'esercizio di tali attività non sia riservato dalla legge ai cittadini italiani, o a cittadini di uno degli Stati membri dell'Unione europea*». La disciplina contempla norme specifiche per alcune categorie di lavoratori autonomi.

Il visto per lavoro subordinato (VSU o VN) autorizza l'ingresso, ai fini di un soggiorno di breve o lunga durata, a tempo determinato o indeterminato, allo straniero che sia chiamato in Italia a prestare un'attività lavorativa a carattere subordinato. Requisiti e condizioni sono stabiliti nel T. U. e nel reg. att. Per il rilascio di questi visti è richiesto il preventivo nulla-osta dello

Sportello Unico per l'Immigrazione (istituito presso le Prefetture: la procedura è descritta *infra* al cap. 6). Regole particolari sono previste per le professioni sanitarie, per i lavoratori marittimi stranieri destinati ad imbarcare su navi battenti bandiera italiana, per gli stranieri dipendenti da società estere destinati all'imbarco su navi italiane da crociera, per gli sportivi.

Il visto per missione (VSU o VN) consente l'ingresso ai fini di un soggiorno di breve o lunga durata, a tempo determinato, allo straniero che per ragioni legate alla sua funzione politica, governativa o di pubblica utilità debba recarsi in territorio italiano.

Il visto per motivi familiari (VN) permette l'ingresso ai fini di un soggiorno di lunga durata allo straniero nei confronti del quale il congiunto residente in Italia intenda esercitare il proprio diritto a mantenere o a riacquistare l'unità familiare. I requisiti e le condizioni per l'ottenimento di questo visto sono stabiliti dal T.U. e dal reg. att., che sottolineano la necessità di essere in possesso di un nulla-osta per "familiare al seguito" o "ricongiungimento familiare", rilasciato dallo Sportello Unico per l'Immigrazione e trasmesso per via telematica agli uffici consolari. Il nulla osta deve essere utilizzato, ai fini del rilascio del visto per motivi familiari, entro sei mesi dalla data di emissione.

Il visto per motivi religiosi (VSU o VN) autorizza l'ingresso, ai fini di soggiorno di breve o lunga durata, a religiosi e ministri di culto stranieri appartenenti ad organizzazioni confessionali, che intendono partecipare a manifestazioni di culto o esercitare attività ecclesiastica, religiosa o pastorale.

Il visto di reingresso (VN) consente l'ingresso in territorio nazionale, ai fini della prosecuzione di un soggiorno di lunga durata a tempo determinato o indeterminato, agli stranieri titolari di carta o permesso di soggiorno la cui validità risulti scaduta, ovvero titolari di permesso di soggiorno in corso di validità ma che si trovino incidentalmente sprovvisti di tali documenti ed intendano rientrare nel territorio italiano.

Il visto per residenza elettiva (VN) permette l'ingresso in Italia, ai fini del soggiorno, allo straniero che intenda stabilirsi nel nostro Paese e sia in grado di mantenersi autonomamente, senza esercitare alcuna attività lavorativa. Lo straniero deve fornire adeguate e documentate garanzie circa la disponibilità di un'abitazione da eleggere a residenza, e di ampie risorse economiche autonome, stabili e regolari, di cui si possa ragionevolmente supporre la continuità nel futuro.

Il visto per ricerca (VSU o VN) autorizza l'ingresso, ai fini di un soggiorno di breve o di lunga durata, allo straniero, in possesso di un titolo di studio superiore che nel Paese in cui è stato conseguito dia accesso a programmi di dottorato, il quale sia chiamato in Italia per lo svolgimento di un'attività di ricerca da parte di un'università o di un istituto di ricerca sulla base di una convenzione di accoglienza. Se si tratta di un VN, è necessario il previo nulla-osta dello Sportello Unico per l'Immigrazione.

Il visto per studio (VSU o VN) consente l'ingresso in Italia, ai fini di un soggiorno di lunga durata ma a tempo determinato, allo straniero che intenda seguire corsi universitari.

Il visto per trasporto (VSU) permette l'ingresso, ai fini di un soggiorno di breve durata, allo straniero che intenda recarsi in Italia per brevi periodi per lo svolgimento di un'attività professionale connessa con il trasporto di merci o di persone, per via terrestre (autotrasportatori), o per via aerea (equipaggi di voli civili, charter o privati, diversi da quelli di linea il cui *status* è regolato dalla Convenzione di Chicago del 1944).

Il visto per turismo (VSU) autorizza l'ingresso, per un soggiorno di breve durata in Italia e negli altri Paesi dello spazio Schengen, al cittadino straniero che intenda viaggiare per motivi turistici.

Il visto per vacanze-lavoro (VN) consente l'ingresso, per un soggiorno di lunga durata, ai cittadini dei Paesi con cui l'Italia abbia stipulato degli specifici accordi in materia. Requisiti e condizioni per l'ottenimento di questo visto sono previsti dai rispettivi accordi.

Il visto per volontariato (VSU o VN) permette l'ingresso in Italia, ai fini di un soggiorno di breve o lunga durata, e comunque per un periodo non superiore ad un anno, allo straniero, di età compresa tra i 20 ed i 30 anni, autorizzato a partecipare ad un programma di volontariato. Si richiede il previo nulla-osta da parte dello Sportello Unico per l'Immigrazione.

Visti all'interno e all'esterno delle quote. I visti possono essere classificati anche in base al loro rilascio all'interno o al di fuori delle quote. I visti all'interno delle quote rappresentano visti contingentati in ragione della presenza di un provvedimento di autorizzazione per entrare nel territorio nazionale. Essi sono sempre VN (cioè, di tipo D) e vengono rilasciati per motivi di lavoro subordinato, autonomo o stagionale, per attività sportiva e per volontariato. I visti al di fuori delle quote, invece, possono essere visti per motivi familiari, per specifiche attività occupazionali o situazioni personali nonché per soggiorni di breve durata (tipo C).

3. Il permesso di soggiorno

Generalità. Secondo l'art. 5 T.U., possono soggiornare nel territorio italiano gli stranieri non-UE entrati regolarmente, con o senza visto, e che siano in possesso di permesso di soggiorno in corso di validità. Il permesso di soggiorno è, pertanto, un atto amministrativo che autorizza la presenza regolare dello straniero sul territorio dello Stato. Esso è anche il titolo per l'attribuzione della residenza.

Sono tenuti a richiedere il permesso di soggiorno i cittadini di Paesi terzi e gli apolidi, mentre i cittadini europei possono circolare e soggiornare per più

di tre mesi seguendo alcune minime prescrizioni. Il permesso di soggiorno consente di svolgere le attività lavorative indicate nel titolo, l'accesso dello straniero ad alcuni diritti e servizi, nonché l'iscrizione nell'anagrafe italiana e il rilascio di alcuni documenti (carta di identità e codice fiscale).

Il permesso deve essere richiesto dagli stranieri che intendono permanere sul territorio italiano per più di tre mesi. In caso di soggiorni di breve durata (inferiori a 90 giorni), infatti, detta richiesta è sostituita da una meno impegnativa dichiarazione di soggiorno resa alle autorità di frontiera (al momento dell'ingresso nell'area Schengen), presso la Questura (in caso di ingresso in Italia da altro Paese Schengen, entro 8 giorni) o, se lo straniero è alloggiato in struttura alberghiera o analoga, mediante la dichiarazione cui è tenuta la struttura.

La domanda di permesso di soggiorno. Lo straniero che intenda soggiornare in Italia per più di tre mesi deve richiedere il permesso di soggiorno entro 8 giorni lavorativi dall'ingresso.

La domanda deve essere presentata presso l'Ufficio Immigrazione della Questura competente per il luogo di residenza del richiedente, in caso di protezione internazionale, cure mediche, gara sportiva, giustizia, integrazione minore, invito, minore età, motivi familiari (in caso di permesso rilasciato allo straniero che non può essere espulso in base all'art. 19 T.U.), motivi umanitari, *status* di apolide, vacanze lavoro, e in ogni altro caso non esplicitamente menzionato. Essa va invece presentata agli uffici postali dotati del c.d. "Sportello Amico" (che provvedono a trasmettere la domanda alla Questura, presso cui il richiedente viene poi convocato) in caso di attesa occupazione, atteso riacquisto cittadinanza, rinnovo della protezione internazionale, conversione permesso di soggiorno, famiglia, lavoro autonomo, lavoro subordinato, lavoro casi particolari, lavoro subordinato-stagionali, missione, motivi religiosi, residenza elettiva, rinnovo dello *status* di apolide, studio (permesso di lunga durata), tirocinio e formazione professionale. Per i lavoratori subordinati è richiesta, inoltre, la stipula di un contratto di soggiorno presso lo Sportello Unico per l'Immigrazione al fine di chiedere il permesso di soggiorno (vedi *infra* al cap. 6).

Assieme alla domanda, bisogna presentare il passaporto (o altro documento equivalente), il visto di ingresso (se richiesto), una fotocopia del documento, 4 fototessere, una marca da bollo da euro 16,00, la documentazione necessaria al tipo di permesso di soggiorno richiesto e il versamento di un contributo compreso tra 80 e 200 euro (a seconda della durata del permesso richiesto). Quest'ultimo contributo non viene chiesto agli stranieri regolari minori d'età, ai figli minori che fanno ingresso per ricongiungimento familiare, agli stranieri che entrano per cure mediche e ai loro accompagnatori, per le richieste di protezione internazionale o per motivi umanitari, nonché agli stranieri che chiedono l'aggiornamento o la conversione del permesso in corso di validità. Talvolta la Questura può richiedere l'integrazione della

documentazione al fine di accertare il motivo della richiesta e la prova del possesso di mezzi di sussistenza idonei.

L'Ufficio Immigrazione, dopo i rilievi foto-dattiloscopici, rilascia al richiedente una copia della richiesta con indicazione del giorno in cui ritirare il permesso di soggiorno definitivo. Nel periodo tra la domanda e il rilascio del permesso – che non può essere superiore a 60 giorni – la ricevuta della domanda attesta la regolarità della permanenza in Italia dello straniero. In base a una modifica del 2011, infatti, l'art. 5, co. 9-bis, T.U. recita che «*[i]n attesa del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno, anche ove non venga rispettato il termine di sessanta giorni [...], il lavoratore straniero può legittimamente soggiornare nel territorio dello Stato e svolgere temporaneamente l'attività lavorativa fino ad eventuale comunicazione dell'Autorità di pubblica sicurezza*».

L'accordo di integrazione. A partire dal marzo 2012, in caso di primo ingresso, assieme alla richiesta di permesso di soggiorno (di durata non inferiore a un anno) lo straniero deve inoltre sottoscrivere un accordo di integrazione presso lo Sportello Unico per l'Immigrazione della Prefettura (se lo straniero entra per motivi di lavoro o per ricongiungimento familiare) o presso la Questura (se entra per altri motivi).

L'accordo in questione delinea un percorso d'integrazione obbligatorio che porta lo straniero a rispettare alcuni obblighi per non essere, nel peggiore dei casi, allontanato dall'Italia. In altri termini, l'accordo prevede, per un verso, l'impegno dello straniero a raggiungere specifici obiettivi di integrazione da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno e rappresenta la condizione necessaria per il successivo rinnovo di quest'ultimo. Per altro verso, si prevede l'impegno dello Stato (assieme a regioni, enti locali e altri soggetti) a offrire corsi di lingua italiana nonché di formazione ed educazione civica. In particolare, lo straniero deve acquisire una conoscenza della lingua italiana parlata equivalente almeno al livello A2 del Quadro comune europeo di riferimento per le lingue del Consiglio d'Europa.

L'accordo contempla un sistema di attribuzione di crediti: 16 crediti vengono assegnati al momento della sottoscrizione e lo straniero si impegna a acquisire non meno di 30 crediti nel successivo biennio (prorogabile di un ulteriore anno). I crediti sono attribuiti mediante l'acquisizione di un livello adeguato di conoscenza della lingua italiana, dei principi fondamentali della Costituzione, del funzionamento delle istituzioni pubbliche, della vita civile in Italia, nonché mediante l'adempimento dell'obbligo di istruzione dei figli minori e l'adesione alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione. I crediti vengono decurtati a causa di provvedimenti penali di condanna anche non definitivi, di applicazione anche non definitiva di misure di sicurezza personali, di sanzioni pecuniarie definitive non inferiori a 10.000 euro e di mancata partecipazione ai corsi di formazione ed educazione civica.

La verifica dei crediti è disposta dallo Sportello Unico un mese prima della scadenza dell'accordo, previa comunicazione allo straniero. Entro 15 giorni da tale comunicazione, quest'ultimo deve fornire la documentazione idonea a ottenere il riconoscimento dei crediti. In mancanza, si può richiedere di sostenere un test di conoscenza della lingua italiana e della cultura civica.

La perdita dei crediti comporta la revoca del permesso di soggiorno e il conseguente provvedimento di espulsione (vedi *infra* al cap. 8). Tuttavia, non può mai essere revocato il permesso di soggiorno (e disposta l'espulsione) nei confronti degli stranieri che hanno un permesso di soggiorno per asilo o richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari, per motivi familiari, in qualità di soggiornanti UE di lungo periodo, nonché per coloro in possesso della carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino UE o di altro permesso di soggiorno (nel caso in cui il titolare abbia esercitato il diritto al ricongiungimento familiare).

Il permesso unico per soggiorno e lavoro. A sèguito del d.lgs. 40/2014, che ha dato attuazione in Italia alla direttiva 2011/98/UE sul permesso unico soggiorno-lavoro, ora l'accordo di integrazione deve contenere l'indicazione dei diritti conferiti allo straniero. Deve inoltre essere aggiunta la dicitura "permesso unico lavoro" su tutti i permessi di soggiorno che autorizzano l'attività lavorativa subordinata. Ne sono esclusi i permessi per soggiornanti di lungo periodo, per motivi umanitari, per protezione internazionale, per studio, per lavoro stagionale, per lavoro autonomo e per alcuni tipi di lavoro al di fuori delle quote.

Durata del permesso. La durata del permesso di soggiorno è, in genere, pari a quella del visto di ingresso, se previsto. A ogni modo, la normativa prevede specifici termini in caso di lavoro subordinato con contratto a tempo indeterminato (massimo 2 anni) o determinato (massimo 1 anno), di lavoro autonomo (massimo 2 anni), di lavoro stagionale (massimo 9 mesi a prescindere dal settore lavorativo), di attesa occupazione (minimo 1 anno o per tutto il periodo di durata dell'eventuale indennità di disoccupazione), di studio e formazione (massimo 1 anno), di familiari (massimo 2 anni), di volontariato (da 12 a 18 mesi), di ricerca scientifica (per la durata del programma di ricerca) e per residenza elettiva (massimo 2 anni).

Rinnovo del permesso. Il rinnovo deve essere chiesto al Questore del luogo di residenza almeno 60 giorni prima della scadenza. Cause ostative al rinnovo sono l'interruzione del soggiorno in Italia per un periodo continuativo oltre sei mesi oppure (per i permessi di soggiorno biennali) superiore alla metà del periodo di validità del permesso (a meno che non si tratti di assolvimento degli obblighi militari o di gravi e comprovati motivi), nonché per perdita dei crediti in base all'accordo di integrazione.

Mancato rilascio o rinnovo del permesso. In caso di mancato rilascio o rinnovo, nei confronti dello straniero viene disposta l'espulsione dal territorio dello Stato (vedi *infra* al cap. 8). Una disciplina maggiormente protettiva è invece disposta per coloro che hanno chiesto il ricongiungimento familiare: il mancato rilascio o rinnovo deve prendere in considerazione la natura e l'effettività dei vincoli familiari, la durata del suo soggiorno nel territorio italiano e le conseguenze dell'espulsione per il nucleo familiare (come previsto dalla direttiva 2003/86/CE).

Conversione ed eventuale ampliamento del permesso. In alcuni casi disciplinati dalla legge, il titolare di un permesso di soggiorno può "convertirlo", cioè cambiarne le motivazioni alla base del suo rilascio. Ad es., il permesso per motivi di studio può essere convertito in uno per lavoro. Si noti, inoltre, che alcune tipologie di permesso di soggiorno hanno un ambito di applicazione più ampio, in quanto consentono anche lo svolgimento di attività non strettamente connesse ai motivi per i quali vengono rilasciati. Il permesso per motivi di lavoro subordinato permette di svolgere un lavoro autonomo, di diventare socio lavoratore di cooperative e di frequentare corsi di studio. Il permesso per lavoro autonomo consente l'esercizio di quello subordinato e la frequenza di corsi di studio. Il permesso per ricongiungimento familiare permette di svolgere un lavoro sia subordinato sia autonomo. Il permesso per motivi di studio consente di svolgere qualsiasi attività lavorativa entro le 20 ore settimanali anche cumulabili per 52 settimane fino a un massimo di 1.040 ore annuali. Per lo svolgimento di prestazioni lavorative superiori occorre invece la conversione del permesso, a determinate condizioni: in specie, se si tratta di lavoro autonomo, lo straniero che non ha conseguito un titolo di studio italiano è soggetto alle quote del decreto-flussi; in caso di prestazione subordinata, lo straniero deve aver conseguito in Italia un titolo di studio universitario oltre a produrre una corposa documentazione.

La "Carta Blu UE" per i lavoratori altamente qualificati. Il d.lgs. 108/2012 ha dato attuazione alla direttiva 2009/50/CE sui lavoratori altamente qualificati. Si tratta di un tipo di permesso di soggiorno che viene rilasciato dal Questore allo straniero lavoratore altamente qualificato, in base alla previa stipulazione di un contratto di soggiorno per lavoro. Lo straniero deve dimostrare di avere una qualifica professionale superiore nonché, in caso di professioni regolamentate, gli specifici requisiti per il loro esercizio. La domanda per il rilascio di questo permesso di soggiorno segue le stesse regole previste per gli altri permessi per lavoro. In particolare, il datore di lavoro deve richiedere il nulla-osta, ai fini del visto d'ingresso, allo Sportello Unico per l'Immigrazione (vedi *infra* al cap. 6), che però può essere sostituito da una semplice comunicazione nel quadro di specifici protocolli d'intesa con il Ministero dell'Interno. Essendo un titolo UE che consente

una certa mobilità tra Stati membri, si noti che non occorre procurarsi il visto d'ingresso per l'Italia qualora lo straniero sia già legalmente presente sul territorio nazionale oppure sia titolare di Carta Blu rilasciata da un altro Stato membro, ove ha già soggiornato legalmente da almeno 18 mesi. In caso di lavoro a tempo determinato, la Carta Blu ha una durata superiore di 3 mesi alla scadenza del rapporto di lavoro, mentre per i rapporti a tempo indeterminato ha durata biennale.

Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Il d.lgs. 3/2007 ha recepito la direttiva 2003/109/CE sui c.d. "lungosoggiornanti", istituendo anche in Italia il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (a sostituzione della precedente "carta di soggiorno per cittadini stranieri").

La domanda di questo permesso può essere presentata alla Questura del luogo di residenza, presentando l'apposita documentazione. In particolare, si deve dimostrare di possedere un permesso di soggiorno in corso di validità da almeno 5 anni (salvo i periodi di tempo consentiti per assentarsi), di disporre di un reddito minimo e (nel caso di familiari) di un alloggio idoneo nonché di non essere un pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato. Inoltre, dal 2009, i richiedenti devono dimostrare di conoscere la lingua italiana sostenendo un apposito test, il cui superamento è requisito per il rilascio.

Il permesso per lungosoggiornanti è a tempo indeterminato e consente di entrare in Italia senza visto, di circolare liberamente nell'area Schengen entro i 90 giorni, di svolgere un'attività lavorativa subordinata o autonoma (a esclusione di quelle espressamente riservate ai cittadini italiani o comunque precluse agli stranieri), di soggiornare in un altro Stato Schengen oltre i 90 giorni nel rispetto delle norme di ingresso e soggiorno di quel Paese, di godere delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, delle erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, dell'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico (compreso l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo ove espressamente vietato), di partecipare alla vita pubblica locale e di usufruire di servizi e prestazioni erogate dalla pubblica amministrazione.

Il titolare di un permesso per lungosoggiornanti rilasciato da un altro Stato membro può rimanere in Italia oltre i 3 mesi, previo ottenimento di un permesso di soggiorno italiano, per svolgere un'attività economica regolare, frequentare corsi di studio o di formazione professionale e soggiornare con mezzi di sostentamento sufficienti e previa stipulazione di un'assicurazione contro le malattie.

Si noti, infine, che il d.lgs. 13 febbraio 2014, n. 12, ha previsto il rilascio del permesso di soggiorno UE di lungo periodo anche ai beneficiari di protezione internazionale e ai loro familiari, a condizioni peraltro più agevolate rispetto a quelle degli altri stranieri.

Il permesso di soggiorno per le vittime di violenza. La legge 15 ottobre 2013, n. 119, in materia di sicurezza e contrasto della violenza di genere ha introdotto la possibilità per il Questore, su proposta o parere favorevole del giudice, di rilasciare uno speciale permesso di soggiorno per consentire alla vittima di sottrarsi alla violenza. Il permesso viene rilasciato in occasione di operazioni di polizia o indagini della magistratura per un delitto concernente la violenza domestica, qualora vengano accertate situazioni di violenza o abuso nei confronti di uno straniero ed emerga un concreto e 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. Il Questore può rilasciare un simile permesso anche quando le situazioni di violenza o abuso emergano nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali oppure da centri antiviolenza.

Il d.lgs. 4 marzo 2014, n. 24, ha esteso tale possibilità anche nel caso di vittime dei reati di riduzione e mantenimento in schiavitù e di tratta degli esseri umani: in questi casi, oltre al permesso di soggiorno, si prevede anche un programma di emersione, assistenza e integrazione sociale.

4. La condizione giuridica dello straniero in Italia

Generalità. La condizione giuridica dei cittadini di Paesi terzi deve essere individuata alla luce sia delle disposizioni (internazionali, europee, nazionali) che si riferiscono allo “straniero come persona”, sia delle norme sull’immigrazione che ruotano attorno al concetto di “straniero come immigrato”.

Lo straniero come “persona”. Allo straniero in quanto individuo spettano sicuramente tutti i diritti umani fondamentali. Questa è l’impostazione accolta dalla Costituzione: l’art. 10, co. 2, Cost. afferma che *«la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali»*. Ne deriva che il trattamento giuridico dello straniero deve essere regolato con legge, la quale – per l’operare degli articoli 10, co. 1, 11 e 117 Cost. – deve essere conforme al diritto internazionale generale, pattizio e al diritto dell’Unione europea, ivi comprese le norme sui diritti umani che vincolano l’Italia.

L’art. 10, co. 2, è l’unica disposizione costituzionale di carattere generale dedicata alla condizione giuridica dello straniero (in quanto il co. 3 si riferisce al diritto d’asilo e il co. 4 al divieto di estradizione per reati politici). Tuttavia, ciò non rappresenta una lesione dei diritti degli stranieri, poiché altre norme costituzionali, nella misura in cui non si rivolgono espressamente ai cittadini, sono applicabili anche nei confronti degli stranieri.

Così è per l'art. 2 Cost., per il quale «[l]a Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Discorso analogo per l'art. 13 sulla libertà personale (salvo le limitazioni ammissibili), l'art. 14 sull'inviolabilità del domicilio (a eccezione dei casi previsti), l'art. 15 sulla tutela della corrispondenza e delle comunicazioni (eccetto le limitazioni ammissibili), l'art. 19 sulla libertà di fede religiosa, l'art. 21 sulla libertà di manifestazione del pensiero (salvo le limitazioni per la stampa), l'art. 22 sul divieto di privazione per motivi politici della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome, ecc.

Ma anche con riferimento al principio di eguaglianza dell'art. 2, co. 1, Cost., che formalmente si rivolge solo ai cittadini («*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*»), da tempo la Corte costituzionale ha affermato la sua estensione anche agli stranieri, «*allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità all'ordinamento internazionale*» (sentenza n. 104 del 1969). D'altro canto, sono possibili differenziazioni tra cittadini e stranieri, in considerazione della loro diversa situazione con riferimento soprattutto al grado di attaccamento con lo Stato italiano: tuttavia, queste legittime differenziazioni sono discriminatorie se irragionevoli. Sotto altro profilo, il giudice costituzionale ha sottolineato che «*un'essenziale parità di trattamento dev'essere mantenuta negli stessi rapporti fra stranieri e stranieri, quand'anche appartenenti a stati diversi*» (sentenza n. 54 del 1979).

L'impostazione appena esaminata trova ulteriore conferma nell'art. 2, co. 1, T.U., secondo cui «[a]llo 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». L'art. 43 T.U. disciplina i casi di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi ritenuti vietati e sanzionabili secondo quanto previsto nel successivo art. 44.

Lo straniero come “immigrato”. Altre norme prendono invece in considerazione lo straniero come contrapposto al cittadino, e dunque come immigrato.

L'art. 2 T.U. dispone l'equiparazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti in materia di diritti civili (salvo deroga espressa oppure a seguito dell'operare di clausole di reciprocità: co. 2) e diritti lavoristici (co. 3). In secondo luogo, lo straniero regolarmente soggiornante può partecipare alla vita pubblica locale (co. 4). Ancora, viene disposta la parità di trattamento tra cittadini e stranieri «*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*» (co. 5).

Lo straniero ha inoltre il diritto a ricevere le comunicazioni dei provvedimenti riguardanti l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione in una lingua a lui comprensibile (oppure, se non è possibile, nelle lingue francese, inglese o spagnola) (co. 6), quello di contattare le proprie autorità nazionali ai fini del pieno esercizio della protezione diplomatica (co. 7) nonché tutti gli altri diritti derivanti da *«situazioni giuridiche più favorevoli per i cittadini degli Stati interessati a speciali programmi di cooperazione per prevenire o limitare le immigrazioni clandestine»*, nel quadro di apposite convenzioni internazionali (co. 8).

Secondo il co. 9, tutti gli stranieri, regolarmente soggiornanti o meno, sono tenuti «all'osservanza degli obblighi previsti dalla normativa vigente». Anche nel caso dei doveri, la Costituzione presenta delle differenze di trattamento tra cittadini e stranieri: mentre alcuni doveri sono riservati ai cittadini (art. 52: *«[l]a difesa della Patria è sacro dovere del cittadino»*); art. 54 Cost.: *«[t]utti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi»*), altri si estendono anche agli stranieri (art. 53: *«[t]utti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva»*).

Per quanto riguarda, invece, la condizione giuridica degli stranieri irregolarmente soggiornanti, la disciplina italiana si caratterizza per un atteggiamento rigoroso e sanzionatorio che si esaminerà più avanti.

5. Tutela della famiglia e dei minori stranieri.

Il ricongiungimento familiare: generalità. Il principio dell'unità del nucleo familiare è un diritto fondamentale tutelato dall'ordinamento italiano e si applica anche nei confronti degli stranieri. Per questa ragione il ricongiungimento familiare è il primo passo per l'attuazione concreta di quel principio nonché una componente fondamentale del processo di integrazione dello straniero nella società italiana. Il ricongiungimento familiare è stato definito come il diritto – concesso allo straniero che vive regolarmente in Italia – a mantenere o a riacquistare l'unità con i suoi familiari non-UE, secondo le previsioni di legge. La disciplina italiana è contenuta nell'art. 29 T.U. ed è ricalcata su quella della direttiva 2003/86/CE.

Il visto d'ingresso per ricongiungimento familiare: soggetti ammissibili. La richiesta di nulla-osta per ricongiungimento familiare può essere presentata dallo straniero titolare di permesso per soggiornanti di lungo periodo oppure di un permesso di soggiorno almeno annuale per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo, per protezione sussidiaria, per studio o per motivi religiosi.

La richiesta può essere presentata per il coniuge non legalmente separato e di età non inferiore ai diciotto anni; per i 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; per i 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; per i genitori a carico, se non hanno altri figli nel Paese di origine o di provenienza, ovvero genitori maggiori di sessantacinque anni, qualora altri figli non possano provvedere al loro sostentamento per gravi e documentati motivi di salute.

Con riferimento ai figli, si considerano minori quelli di età inferiore a diciotto anni al momento della presentazione della richiesta di ricongiungimento. I minori adottati o affidati o sottoposti a tutela sono equiparati ai figli. Se il legame di parentela non può essere documentato con certificati o attestazioni (nel caso in cui, cioè, manchi un'autorità riconosciuta) oppure vi sono fondati dubbi sulla autenticità della predetta documentazione, si può ricorrere all'esame del DNA.

Segue: condizioni ulteriori. Lo straniero che ha titolo per richiedere il ricongiungimento deve dimostrare di disporre di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa rilasciata dagli uffici comunali.

Deve inoltre disporre 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 ai 14 anni ovvero per il ricongiungimento di due o più familiari dei titolari dello *status* di protezione sussidiaria è richiesto, in ogni caso, un reddito non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale. Si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente.

Bisogna inoltre essere titolari di un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo a garantire la copertura di tutti i rischi nel territorio nazionale a favore del genitore ultrasessantacinquenne ovvero della sua iscrizione al Servizio sanitario nazionale.

Segue: modalità. La richiesta di nulla-osta al ricongiungimento familiare viene presentata allo Sportello Unico per l'Immigrazione. Dal 2008 essa può essere presentata esclusivamente *online* seguendo la procedura indicata nel sito www.interno.it e utilizzare il modulo adatto alla propria situazione. Sono disponibili i moduli S (per il vero e proprio ricongiungimento), S1 (dichiarazione di ospitalità, da utilizzare se lo straniero richiedente non ha titolo a detenere l'immobile e quindi si deve acquisire la disponibilità del proprietario a ospitare i familiari) e S2 (se il richiedente è lavoratore

subordinato, con i quali il datore di lavoro dichiara l'esistenza di un rapporto di lavoro in atto).

La Questura deve verificare l'assenza di motivi ostativi all'ingresso dei familiari da ricongiungere (es. condanne penali per reati legati agli stupefacenti, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia, o quando lo straniero sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato). Se il parere della Questura è favorevole, lo Sportello Unico invia al richiedente la lettera di convocazione affinché presenti la documentazione comprovante il reddito e l'alloggio idonei.

Se tutti gli altri requisiti sono soddisfatti, lo Sportello Unico rilascia il nulla-osta entro 180 giorni dalla richiesta, che viene trasmesso alla rappresentanza diplomatica o consolare italiana competente presso la quale il familiare all'estero può chiedere il visto per ricongiungimento familiare. Se questo termine non viene rispettato, il visto può essere comunque richiesto esibendo solo la necessaria documentazione comprovante rapporti di parentela, matrimonio, minore età, stato di salute ecc. Ma anche in caso di rilascio nel termine, il successivo visto è subordinato all'accertamento dell'autenticità della documentazione comprovante i presupposti di parentela, coniugio, minore età o stato di salute, a opera della rappresentanza all'estero.

Si noti che la richiesta viene respinta se si accerta che il matrimonio o l'adozione sono fittizi, cioè posti in essere al solo scopo di consentire l'ingresso o il soggiorno nel territorio italiano (matrimonio o adozione fittizi). Inoltre, non è possibile richiedere il ricongiungimento familiare se lo straniero regolarmente soggiornante è già sposato con altro coniuge residente in Italia (divieto di poligamia).

Il visto d'ingresso per familiare al sèguito. Il familiare che desidera entrare in Italia assieme allo straniero titolare di permesso di soggiorno di lunga durata o di soggiorno non inferiore a un anno può richiedere un visto di ingresso per familiare al sèguito alle stesse condizioni per cui è possibile richiedere il visto per ricongiungimento familiare.

In specie, la procedura per il rilascio del pertinente nulla-osta è analoga a quella per il nulla-osta al ricongiungimento familiare: la domanda va inoltrata *online* allo Sportello Unico per l'Immigrazione utilizzando i moduli T (per l'ingresso dei familiari al sèguito), T1 (dichiarazione di ospitalità, da utilizzare se lo straniero richiedente non ha titolo a detenere l'immobile e quindi si deve acquisire la disponibilità del proprietario a ospitare i familiari) e T2 (se il richiedente è lavoratore subordinato, con i quali il datore di lavoro dichiara l'esistenza di un rapporto di lavoro in atto).

Tuttavia, lo straniero titolare del permesso di soggiorno che presenta la sua richiesta mentre si trova ancora all'estero può utilizzare un procuratore speciale in Italia per presentare la richiesta e la relativa documentazione: in questo caso, si deve allegare una fotocopia del documento d'identità del procuratore e la delega autenticata dalla rappresentanza diplomatico-

consolare in favore del procuratore e redatta dal delegante che ha già ottenuto il visto.

Il matrimonio dello straniero in Italia. Lo straniero anche non residente o domiciliato, può sposarsi in Italia secondo la propria legge nazionale (dinanzi all'autorità diplomatica o consolare del suo Paese) oppure secondo la legge italiana (dinanzi all'ufficiale di stato civile, al ministro di culti acattolici ammessi in Italia e ai ministri di culto cattolico).

Il matrimonio secondo la legge italiana è, ovviamente, soggetto a tutte le usuali condizioni previste dall'ordinamento italiano: in particolare, non devono sussistere impedimenti previsti dal codice civile (interdizione, difetto di libertà di stato, parentela ed affinità non dispensabili, delitto, divieto temporaneo di nuove nozze) e si devono rispettare i limiti d'età minima (18 anni o 16 con autorizzazione).

Lo straniero deve produrre un nulla-osta al matrimonio da parte dell'autorità competente, che viene tradotto e autenticato (salvo specifici casi di esenzione in base ad accordi internazionali). Ricevuto il nulla-osta, l'ufficiale di stato civile può solo eccepire la minaccia all'ordine pubblico o al buon costume in caso di celebrazione; altrimenti, deve procedere con le pubblicazioni secondo le usuali formalità. Rifugiati o apolidi non devono produrre il nulla-osta ma una più semplice certificazione attestante la loro condizione. Per evitare il fenomeno dei matrimoni fittizi degli stranieri con gli italiani al solo scopo di ricevere un permesso di soggiorno e, dopo due anni, la cittadinanza, la legge 94/2009 aveva introdotto l'obbligo di produrre anche un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano. Tuttavia, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale requisito (sentenza 25 luglio 2011, n. 245).

Il matrimonio celebrato in Italia dinanzi all'autorità consolare di altro Stato, invece, è valido solo se almeno uno degli sposi è cittadino dello Stato cui l'autorità consolare appartiene e nella misura in cui nessuno degli sposi sia cittadino italiano. Infine, gli stranieri possono contrarre matrimonio dinanzi ai ministri di culto acattolici ammessi in Italia con effetti civili.

Il permesso di soggiorno per motivi familiari. Questo permesso viene rilasciato allo straniero che ha fatto ingresso in Italia con visto per ricongiungimento familiare (oppure con visto di ingresso al seguito del proprio familiare), agli stranieri regolarmente soggiornanti da almeno un anno che abbiano contratto matrimonio in Italia con cittadini italiani, di uno Stato UE oppure stranieri regolarmente soggiornanti (ferma restando la revoca in caso di matrimonio cui non fa seguito l'effettiva convivenza in mancanza di prole oppure qualora sia accertato il suo carattere fittizio), al familiare straniero regolarmente soggiornante che possiede i requisiti per il ricongiungimento con il cittadino italiano, di uno Stato UE residente in Italia o straniero regolarmente soggiornante in Italia (in questo caso, pertanto, il permesso di

soggiorno in possesso del familiare è convertito in permesso di soggiorno per motivi familiari) nonché al genitore straniero, anche naturale, di minore italiano residente in Italia.

Il permesso di soggiorno per motivi familiari ha durata pari a quello del familiare straniero in possesso dei requisiti per il ricongiungimento ed è rinovabile assieme a quest'ultimo. Inoltre, esso può essere convertito in permesso per lavoro subordinato, per lavoro autonomo o per studio in caso di morte del familiare in possesso dei requisiti per il ricongiungimento oppure in caso di separazione legale o di scioglimento del matrimonio.

Questo permesso dà diritto di accesso ai servizi assistenziali, all'iscrizione a corsi di studio o formazione professionale, all'iscrizione nelle liste di collocamento e allo svolgimento di lavoro subordinato o autonomo.

Disposizioni per i minori stranieri. I minori stranieri possono trovarsi sul territorio italiano perché entrati in base al ricongiungimento familiare e regolarmente soggiornanti, oppure perché entrati da soli (c.d. non accompagnati), o ancora perché soggiornanti in condizione irregolare. L'art. 20, co. 3, T.U. afferma che *«[i]n 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».*

In generale, i minori stranieri non possono essere espulsi, se non per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato (su provvedimento del Tribunale per i minorenni) e fermo restando il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi (art. 19, co. 2, lett. a), T.U.), né tanto meno possono essere espulsi o respinti alla frontiera qualora vadano incontro a persecuzione nel Paese di provenienza (art. 19, co. 1, T.U.), potendo dunque presentare richiesta di protezione internazionale. Peraltro, il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione dei minori devono essere effettuate con modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate (art. 19, co. 2-bis, T.U.).

Inoltre, i minori stranieri hanno il diritto alle cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, anche continuative, per malattia ed infortuni (art. 35, co. 3, T.U., che opera anche nei confronti dei minori in condizione irregolare) e l'obbligo scolastico a parità di condizioni con il minore italiano (art. 38 T.U.), mentre invece il diritto al lavoro spetta solo ai minori regolarmente soggiornanti (sebbene nei rispetto delle norme sul lavoro minorile).

Secondo l'art. 29 T.U., il minore straniero che convive con il genitore straniero regolarmente soggiornante è iscritto nel permesso di soggiorno di uno o di entrambi i genitori fino ai 14 anni. Dopo questa età, viene rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari valido fino al compimento della maggiore età oppure un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. L'esistenza di gravi problemi psico-fisici del minore che si trova

in Italia è condizione sufficiente affinché il Tribunale per i minorenni autorizzi l'ingresso e la permanenza temporanea in Italia di un suo familiare. A costui viene rilasciato un permesso per assistenza minore per il periodo di tempo stabilito dal giudice, che è rinnovabile e permette di svolgere attività lavorativa (anche se non è possibile convertirlo in un vero e proprio permesso per motivi di lavoro).

Segue: minori stranieri non accompagnati. Sono quelli che si trovano in territorio italiano privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro legalmente responsabili. Costoro devono essere segnalati alla Direzione generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (la quale ha assunto la competenza prima attribuita al Comitato per i minori stranieri *ex art. 33 T.U.*: deve svolgere indagini al fine di individuare i suoi familiari, verificare la disponibilità delle autorità del Paese di origine ad assumere l'affidamento del minore e decidere se sia nell'interesse del minore restare in Italia o essere inserito in un programma di rimpatrio assistito), al Tribunale per i minorenni (in modo da valutare l'esistenza dello stato d'abbandono), al giudice tutelare (per la nomina di un tutore) e ai Servizi sociali del Comune (per l'affidamento).

Al minore non accompagnato può essere rilasciato un permesso di soggiorno per minore età, oppure uno per integrazione minore (se è presente sul territorio italiano da almeno 3 anni prima della maggiore età e viene inserito in un progetto di integrazione sociale e civile), uno per affidamento o, infine, uno per motivi di famiglia.

6. La disciplina del lavoro.

La programmazione triennale. Secondo l'art. 21 T.U., «*[l]’ingresso nel territorio dello Stato per motivi di lavoro subordinato, anche stagionale e di lavoro autonomo, avviene nell’ambito delle quote di ingresso*».

La programmazione delle quote avviene secondo la procedura indicata all'art. 3 T.U. Ogni tre anni il Presidente del Consiglio dei Ministri (sentiti i Ministri interessati, il CNEL, la Conferenza Stato-regioni-province, la Conferenza Stato-città e autonomie locali, gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati e le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale) predispone il Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato.

Questo documento «*indica le azioni e gli interventi che lo Stato italiano [...] si propone di svolgere in materia di immigrazione, anche mediante la conclusione di accordi con i Paesi di origine. Esso indica altresì le misure di carattere economico*

e sociale nei confronti degli stranieri soggiornanti nel territorio dello Stato, nelle materie che non debbono essere disciplinate con legge» (co. 2), nonché «individua i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio dello Stato, delinea gli interventi pubblici volti a favorire le relazioni familiari, l'inserimento sociale e l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia, nel rispetto delle diversità e delle identità culturali delle persone, purché non confliggenti con l'ordinamento giuridico, e prevede ogni possibile strumento per un positivo reinserimento nei Paesi di origine». Il Documento programmatico viene approvato dal Consiglio dei ministri, trasmesso al Parlamento (le cui commissioni parlamentari competenti devono esprimere un parere entro 30 giorni) ed emanato dal Presidente della Repubblica nella forma del d.P.R.

Il c.d. “decreto-flussi” annuale. In base al Documento programmatico, ogni anno si definisce il numero degli stranieri che possono entrare in Italia per motivi di lavoro subordinato, autonomo e stagionale. Il c.d. “decreto-flussi” è un atto amministrativo del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M.) che funge da raccordo tra il Documento programmatico e le successive attività amministrative in materia di controllo delle frontiere, di ingresso e di soggiorno. Esso deve essere approvato entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di definizione delle quote numeriche, anche se è possibile emanare ulteriori decreti nel corso dell'anno.

Dunque, l'ingresso degli stranieri non-UE nel territorio nazionale per motivi di lavoro presuppone la programmazione delle quote di ingresso stabilite dal Presidente del Consiglio. I visti per motivi di lavoro vengono rilasciati nei limiti di tali quote, previo nulla-osta allo svolgimento dell'attività da parte dello Sportello Unico per l'Immigrazione del territorio dove il lavoratore sarà domiciliato oppure dove ha luogo la sede del lavoro.

Si noti che il decreto-flussi tiene conto *«delle indicazioni fornite, in modo articolato per qualifiche o mansioni, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sull'andamento dell'occupazione e dei tassi di disoccupazione a livello nazionale e regionale, nonché sul numero dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione europea iscritti nelle liste di collocamento»* (art. 21, co. 4, T.U.). Inoltre, le quote di ingresso così definite *«sono decurtate in misura pari al numero dei permessi di soggiorno per motivi di studio o formazione, convertiti in permessi di soggiorno per motivi di lavoro nei confronti di stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale al raggiungimento della maggiore età. La stessa disposizione si applica agli stranieri che hanno conseguito in Italia il diploma di laurea o di laurea specialistica, a seguito della frequenza dei relativi corsi di studio in Italia»* (art. 14, co. 5, reg. att.).

Il decreto-flussi può attribuire delle quote riservate a cittadini provenienti da determinati Paesi terzi oppure a specifiche categorie, così come possono essere penalizzati dal punto di vista numerico i cittadini dei Paesi terzi che non collaborano con lo Stato italiano al contrasto all'immigrazione clandestina o alle procedure di riammissione.

Di regola, le quote annuali nazionali vengono ripartite per regione e, successivamente, per provincia.

Il lavoro subordinato. L'assunzione di lavoratori stranieri residenti all'estero. Il datore di lavoro che vuole assumere un lavoratore straniero residente all'estero deve utilizzare la procedura telematica e inviare al sito nullaostalavoro.interno.it una richiesta nominativa di assunzione, rispettando i termini iniziale e finale indicati nel decreto-flussi per l'anno in corso. I requisiti per la richiesta nominativa comprendono un reddito minimo (diverso a seconda del lavoro da svolgere) da parte del datore di lavoro, un alloggio idoneo per il lavoratore straniero, la proposta di contratto di soggiorno (comprensivo di tutti gli elementi dell'accordo: prestazioni, orario, contratto di lavoro, ecc.), l'impegno al sostenimento delle spese per il rimpatrio dello straniero in caso di allontanamento e infine l'inesistenza di motivi ostativi all'ingresso del lavoratore straniero. La documentazione indicata deve successivamente essere consegnata allo Sportello Unico al momento della stipula del contratto di soggiorno. In caso di mancata conoscenza del lavoratore, e dunque non potendo effettuare una richiesta nominativa, il datore di lavoro può richiedere il nulla-osta per un lavoratore iscritto nelle liste previste in base a specifici accordi stipulati tra l'Italia e Paesi terzi.

Considerato che le quote annuali sono sempre inferiori alle richieste nominative, queste ultime vengono trattate in base all'ordine di arrivo: ragion per cui, nella prassi, ci si affretta a inviare le richieste immediatamente dopo il termine iniziale indicato nel decreto-flussi. L'esame compete allo Sportello Unico per l'Immigrazione, assieme alla Direzione Provinciale del Lavoro e alla Questura per gli aspetti di rispettiva competenza, e può comportare l'eventuale richiesta di documenti aggiuntivi.

Se l'esame della richiesta ha esito positivo, lo Sportello Unico rilascia entro 60 giorni il nulla-osta per l'assunzione, valido 6 mesi, che viene consegnato al datore di lavoro oppure, su richiesta, trasmesso alla rappresentanza diplomatico-consolare del Paese di residenza del lavoratore ai fini del suo ritiro da parte di quest'ultimo.

Segue: il contratto di soggiorno e i successivi adempimenti. Entrato in Italia, il lavoratore si deve presentare entro 8 giorni allo Sportello Unico di rilascio del nulla-osta per sottoscrivere il contratto di soggiorno per lavoro. A sèguito del d.lgs. 40/2014, che ha dato attuazione alla direttiva 2011/98/UE sul permesso unico per soggiorno e lavoro, il carattere "separato" del contratto di soggiorno non sembra rispettoso della "unicità" del nuovo permesso. C'è inoltre da dire che, a partire dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, la stipula del contratto di soggiorno è sostituita dalla dichiarazione contenuta nel modello UNILAV (Modello Unificato Lavoro), con cui il datore si limita a comunicare l'assunzione e a garantire l'alloggio idoneo e le eventuali spese di rientro. Infine, in presenza di un lavoratore straniero già rego-

larmente soggiornante, quest'ultimo può essere assunto secondo le regole ordinarie del lavoro senza necessità di stipulare un contratto di soggiorno (che, pertanto, rimane in vigore solo in caso di primo ingresso).

L'esistenza e la perdurante validità del contratto di soggiorno è condizione necessaria anche per ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno, il cui modello precompilato di richiesta viene redatto al momento della stipula di quel contratto. Ciò posto, il datore di lavoro ha l'obbligo di stipulare il contratto di lavoro entro 48 ore dalla sottoscrizione del contratto di soggiorno.

Segue: l'assunzione di lavoratori presenti irregolarmente sul territorio dello Stato. Nella prassi, accade molto spesso che i decreti-flussi vengano utilizzati per assumere stranieri presenti irregolarmente in Italia, i cui datori di lavoro fanno richiesta di ingresso per lavoro come se si trovassero nel Paese di origine. A fronte di tale fenomeno, la procedura anzidetta diventa una "regolarizzazione impropria" della permanenza dello straniero, il quale però – se il datore di lavoro ottiene il nulla-osta – deve necessariamente ritornare in qualche maniera nel Paese di origine, ritirare il visto di ingresso, rientrare regolarmente in Italia, firmare il contratto di soggiorno e ottenere il permesso di soggiorno per lavoro.

Il lavoro stagionale. Il permesso per lavoro stagionale consente l'assunzione alle dipendenze delle aziende che svolgono un'attività a carattere stagionale (di regola, agricoltura o turismo). Viene rilasciato dalla Questura su richiesta dello straniero che, entrato in Italia a seguito di nulla-osta al lavoro rilasciato al datore di lavoro nel quadro delle quote del decreto-flussi, ha sottoscritto un contratto di soggiorno per lavoro stagionale presso lo Sportello unico. Alla seconda stagione in Italia, il lavoratore stagionale straniero che ha ricevuto un'offerta di lavoro subordinato può chiedere allo Sportello Unico la conversione del permesso di soggiorno per lavoro stagionale in permesso per lavoro subordinato (ma sempre nell'ambito delle quote del decreto-flussi).

Lo straniero che è venuto in Italia per almeno due anni di seguito al fine di svolgervi un lavoro stagionale può chiedere il rilascio ogni anno, fino a tre annualità, di un permesso di soggiorno per lavoro stagionale pluriennale. Per gli ingressi successivi al primo, il lavoratore regolarmente assunto può entrare nuovamente sulla base di una semplice conferma di assunzione da parte del datore di lavoro, indipendentemente dalle quote del decreto flussi per lavoro stagionale.

Durata del permesso di soggiorno per lavoro subordinato o stagionale. La durata del permesso di soggiorno per lavoro è quella prevista dal contratto di soggiorno e comunque non può superare 9 mesi (lavoro stagionale annuale), 1 anno (lavoro subordinato a tempo determinato) oppure 2 anni (lavoro subordinato a tempo indeterminato). La perdita del lavoro non

costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno al lavoratore extracomunitario ed ai suoi familiari legalmente soggiornanti: in specie, lo straniero disoccupato in possesso del permesso di soggiorno può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno.

Il lavoro autonomo. L'ingresso in Italia degli stranieri che intendano svolgere un'attività non occasionale di lavoro autonomo può essere consentito a condizione che l'esercizio di tali attività non sia riservato dalla legge ai cittadini italiani o UE.

Quanto alle condizioni, il lavoratore autonomo straniero deve dimostrare di disporre di idonea sistemazione alloggiativa e di un reddito annuo lecito di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria. Se si tratta di attività industriale, professionale, artigianale o commerciale, oppure di costituzione di società o accesso a cariche societarie, lo straniero è inoltre tenuto a dimostrare di essere in possesso di risorse adeguate per l'esercizio dell'attività, dei requisiti previsti dalla legge per ciascuna di queste attività (es. i requisiti per l'iscrizione in albi e registri), di un'attestazione di mancanza di motivi ostativi al rilascio dell'autorizzazione o della licenza.

Il permesso di soggiorno per lavoro autonomo viene rilasciato dalla Questura, nell'ambito delle quote del decreto-flussi, su richiesta dello straniero intenzionato a svolgere la propria attività autonoma in Italia. Tale permesso autorizza, peraltro, lo svolgimento di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato.

Ingresso per lavoro al di fuori delle quote. L'art. 27 T.U. disciplina gli ingressi per lavoro "fuori quota" e indica le categorie di stranieri che ne sono interessati, disponendo regole specifiche per ciascuna di esse. Si tratta, in particolare, di dirigenti e personale altamente specializzato di società straniere (la cui normativa verrà interessata dall'attuazione della direttiva 2014/66/UE); lettori universitari; professori e ricercatori universitari; traduttori e interpreti; collaboratori familiari in casi specifici; persone autorizzate a soggiornare per motivi di formazione professionale; lavoratori dipendenti di organizzazioni e imprese che operano sul territorio italiano per funzioni e compiti specifici; lavoratori marittimi; lavoratori dipendenti di persone fisiche o giuridiche straniere con appalti in Italia; lavoratori dello spettacolo (lavoratori di circhi o per spettacoli viaggianti, personale artistico, ballerini, artisti e musicisti, artisti per impiego in enti musicali teatrali o cinematografici o in televisioni o imprese radiofoniche); sportivi; giornalisti, persone per scambi di giovani o mobilità o alla pari; infermieri professionali.

7. La disciplina penalistica

Generalità. I profili relativi all'applicazione della normativa penale alle questioni concernenti l'immigrazione sono molteplici e concernono comportamenti sia degli stranieri sia di altri soggetti. Si noti che il "pacchetto sicurezza" del 2008-2009 ha introdotto o inasprito numerose norme in materia, caratterizzandosi dunque in senso restrittivo e punitivo per gli stranieri, e che alcuni di questi reati sono poi stati "mitigati" da successivi interventi normativi e giurisprudenziali.

Reato di immigrazione clandestina. Si tratta del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, introdotto dalla legge 94/2009. Il nuovo art. 10-*bis* T.U. afferma che lo straniero il quale fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del T.U. e di quelle sui soggiorni di breve durata, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro. Il reato di immigrazione clandestina non può essere estinto mediante oblazione (cioè, mediante pagamento di una somma di denaro che estingue il reato). La pena può invece essere sostituita con il provvedimento di espulsione (art. 16, co. 1, T.U.) eseguibile anche in pendenza di un procedimento penale.

La sua finalità risiede, per un verso, nella necessità di utilizzare lo strumento del diritto penale per rimediare all'inefficienza della procedura di espulsione amministrativa e, per altro verso, nella volontà di qualificare questa espulsione come "penale" in modo da rendere inapplicabile la direttiva rimpatri (nel cui ambito ricadono, infatti, solo le espulsioni amministrative).

Il reato è applicabile solo se la condotta dello straniero non costituisca un reato più grave. Esso è inoltre inapplicabile alle ipotesi di respingimento alla frontiera e viene sospeso in caso di domanda di protezione internazionale (la quale, se accolta, comporta una sentenza di non luogo a procedere per il reato suddetto). In base al diritto internazionale ed europeo, peraltro, la pena dell'espulsione in conseguenza del reato di immigrazione clandestina non dovrebbe essere eseguita nei confronti delle persone a rischio di tortura o persecuzione individuale nel Paese di destinazione, alle persone il cui rimpatri è impossibile (es. apolidi), alle vittime di tratta nonché alle persone il cui ingresso irregolare è stato facilitato da terzi (*smuggled persons*).

Con sentenza n. 250 del 2010, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente legittimo il reato in esame. Parimenti, la Corte di giustizia nella sentenza del 6 dicembre 2012, causa C-430/11, *Sagor*, ha affermato che la direttiva rimpatri consente a uno Stato membro di sanzionare il soggiorno irregolare con la pena dell'ammenda che può essere sostituita con la pena dell'espulsione (come nel caso italiano), mentre è vietata la sanzione consistente nell'obbligo di permanenza domiciliare (qualora non sia garantito che tale pena termini non appena sia possibile il trasferimento fisico dell'interessato fuori dallo Stato membro). Questo orientamento è stato con-

fermato nell'ordinanza della Corte di giustizia del 21 marzo 2013, causa C-522/11, *Mbaye*.

Reati di favoreggiamento dell'immigrazione (ed emigrazione) clandestina. L'art. 12, co. 1, T.U., modificato dalla legge 94/2009, prevede il reato di favoreggiamento "semplice" dell'immigrazione clandestina, che viene in rilievo solo qualora la condotta non costituisca un reato più grave. La fattispecie si rivolge a chiunque promuova, diriga, organizzi, finanzia o effettui il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato oppure compia altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nello Stato italiano (o in altro Stato del quale lo straniero non è cittadino o non ha titolo di residenza permanente). La pena consiste nella reclusione da 1 a 5 anni e in una multa di 15.000 euro per ogni persona di cui si è favorito l'ingresso. Con opportuna precisazione, l'art. 12, co. 2, T.U. afferma che non costituiscono reato le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate in Italia nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno comunque presenti nel territorio dello Stato.

L'art. 12, co. 3, T.U. riguarda il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina "con dolo specifico", secondo cui le stesse condotte del reato "semplice" sono sanzionate con la reclusione da 5 a 15 anni e la multa di 15.000 euro a persona, nel caso in cui: il fatto riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di 5 o più persone; oppure la persona trasportata è stata esposta a pericolo per la sua vita o per la sua incolumità per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale; o ancora la persona trasportata è stata sottoposta a trattamento inumano o degradante per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale; ovvero il fatto è commesso da 3 o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti; e infine gli autori del fatto hanno la disponibilità di armi o materie esplodenti.

Reato di favoreggiamento della permanenza clandestina a fini di sfruttamento. L'art. 12, co. 5, T.U. prevede il favoreggiamento della permanenza clandestina a fini di sfruttamento, punendo con la reclusione fino a 4 anni e con una multa fino a 15.493 euro chiunque, al fine di trarre un ingiusto profitto dalla condizione di illegalità dello straniero o nell'ambito delle attività punite dall'art. 12 T.U., favorisce la permanenza dello straniero nel territorio dello Stato. Quando il fatto è commesso in concorso da due o più persone, oppure riguarda la permanenza di cinque o più persone, la pena è aumentata da un terzo alla metà.

Se ciò è vero, si deve però sottolineare la non punibilità delle attività di favoreggiamento della presenza degli stranieri in mancanza di sfruttamento.

Reato di cessione di immobile e fornitura di alloggio allo straniero privo di permesso di soggiorno. L'art. 12, co. 5-*bis*, T.U., invece, sanziona l'autonomo reato di cessione di immobile e fornitura di alloggio allo straniero privo di permesso di soggiorno. La fattispecie interessa coloro i quali, a titolo oneroso e per trarre ingiusto profitto, danno alloggio oppure cedono, anche in locazione, un immobile a uno straniero privo di titolo di soggiorno al momento della stipula o del rinnovo del contratto di locazione (in modo da sollevare il proprietario dall'obbligo di controllare continuamente il titolo di soggiorno). La pena prevista è la reclusione da 6 mesi a 3 anni, con confisca obbligatoria dell'immobile in caso di condanna definitiva o di patteggiamento.

L'aggravante della clandestinità. La legge 125/2008 aveva introdotto nell'ordinamento italiano l'aggravante della clandestinità, disponendo all'art. 61, co. 11-*bis* del codice penale l'applicazione di un'aggravante (consistente in una maggiorazione della pena) ogniqualvolta lo straniero commettesse un reato trovandosi illegalmente sul territorio nazionale.

Tale modifica è stata però considerata illegittima dalla Corte costituzionale per contrarietà all'art. 25 Cost. in materia di responsabilità penale personale: il principio di legalità e della responsabilità penale personale contempla, infatti, la necessità che si debba essere puniti per le condotte tenute e non per le proprie qualità personali.

Reato di mancata esibizione dei documenti. L'art. 6, co. 3, T.U. punisce il reato di mancata esibizione dei documenti: lo straniero che, a richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, non ottempera, senza giustificato motivo, all'ordine di esibizione del passaporto o di altro documento di identificazione e del permesso di soggiorno o di altro documento attestante la regolare presenza, è punito con l'arresto fino ad un anno e con un'ammenda fino a 2.000 euro. Poiché la legge 94/2009 ha introdotto l'obbligo di mostrare entrambi i documenti, la Corte di Cassazione (sentenza n. 16453/11) ha ribadito che la fattispecie di reato si applica solo agli immigrati regolari al fine di contrastare l'uso di documenti contraffatti, non applicandosi invece agli immigrati irregolari che per definizione non hanno un titolo di soggiorno da mostrare.

Reato di alterazione e contraffazione dei documenti. L'art. 5, co. 8-*bis*, T.U. disciplina il reato di alterazione e contraffazione dei documenti, prevedendo la reclusione da 1 a 6 anni per coloro che contraffanno o alterano un visto di ingresso o reingresso, un permesso di soggiorno, un contratto di soggiorno o una carta di soggiorno, oppure per coloro che contraffanno o alterano documenti al fine di determinare il rilascio di un visto di ingresso o di reingresso, di un permesso di soggiorno, di un contratto di soggiorno o di una carta di soggiorno oppure utilizzano uno di tali documenti contraffatti o

alterati. Se la falsità concerne un atto o parte di un atto che fa fede fino a querela di falso, la reclusione è da 3 a 10 anni. Inoltre, le pene sono aumentate se il reato viene compiuto da un pubblico ufficiale.

Reato di occupazione irregolare. L'art. 22, comma 12, T.U. disciplina il reato di occupazione irregolare. Il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno che consente il lavoro, o il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto il rinnovo, viene punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni e con una multa di 5.000 euro per ogni lavoratore così impiegato.

Il d.lgs. 109/2012, nel dare attuazione alla direttiva 2009/52/CE, ha introdotto alcune novità. Anzitutto, il nulla-osta per l'assunzione (*supra*, cap. 6) viene rifiutato se il datore di lavoro è stato condannato per alcuni reati specifici (es. favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o al suo sfruttamento o di minori da impiegare in attività illecite, intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro) (art. 22, co. 5-*bis*, T.U.) oppure se i documenti presentati sono stati ottenuti mediante frode, falsificati o contraffatti (art. 22, co. 5-*ter*, T.U.). In secondo luogo, le pene dell'art. 22, co. 12, T.U. sono aumentate da un terzo alla metà se i lavoratori occupati sono in numero superiore a 3, oppure sono minori in età non lavorativa, o ancora sono sottoposti a condizioni lavorative di particolare sfruttamento (con possibilità per il Questore di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari) (art. 22, commi 12-*bis* e 12-*quater*, T.U.). Inoltre, in presenza di tali reati il giudice applica sempre, con la sentenza di condanna, una sanzione amministrativa accessoria consistente nel pagamento del costo medio di rimpatrio del lavoratore straniero assunto illegalmente (art. 22, co. 12-*ter*, T.U.).

Ciò posto, il d.lgs. 109/2012 ha tralasciato di dare attuazione ad alcune norme della direttiva 2009/52, quali quella relativa al diritto del lavoratore di ottenere tutte le retribuzioni maturate per l'attività lavorativa, quella concernente l'obbligo per il datore di lavoro di versare imposte e contributi previdenziali e assistenziali sulle somme pagate per il periodo di lavoro irregolare oppure quella avente a oggetto la responsabilità solidale dell'appaltante per assunzione di lavoratori stranieri in condizione irregolare da parte dell'appaltatore.

Reati conseguenti a un ordine di allontanamento. Si rimanda a quanto detto *infra* al cap. 8.

8. L'allontanamento dal territorio dello Stato

Generalità. I provvedimenti amministrativi con i quali in Italia viene disposto l'allontanamento degli stranieri che non hanno (o non hanno più) titolo per soggiornarvi sono i respingimenti e le espulsioni.

Essi hanno la finalità di obbligare lo straniero ad abbandonare il territorio italiano quasi sempre in maniera coercitiva mediante l'accompagnamento immediato alla frontiera eseguito dalla polizia, su disposizione del Questore e convalida entro 48 ore dell'autorità giudiziaria (vi sono però alcune ipotesi di espulsioni differite nel tempo). Entrambi i tipi di provvedimenti sono disposti tramite decreto motivato e immediatamente esecutivo (anche se sottoposti a impugnazione) che deve essere notificato all'interessato in una lingua a lui conosciuta (oppure in lingua inglese, francese o spagnola).

In caso di impedimenti all'accompagnamento immediato alla frontiera, lo straniero respinto o espulso può essere trattenuto in un Centro di Identificazione ed Espulsione (CIE) fino a un termine massimo di 90 giorni: questo termine è stato drasticamente ridotto, rispetto ai precedenti 18 mesi, dalla legge 30 ottobre 2014, n. 161 (c.d. legge europea 2013-*bis*). Qualora il trattenimento sia impossibile o insufficiente, può anche essere disposto l'ordine di allontanamento entro 7 giorni. Inoltre, le espulsioni (ma non i respingimenti) sono accompagnate dal divieto di reingresso in Italia (e nell'area Schengen) dello straniero per un certo periodo di tempo.

Il respingimento. L'istituto del respingimento è disciplinato dall'art. 10 T.U. Si tratta di un provvedimento amministrativo riservato all'autorità di pubblica sicurezza, che si basa sulla mancata instaurazione di un rapporto sufficiente tra straniero e territorio nazionale. Può essere disposto sia al momento del passaggio in frontiera sia in un momento successivo.

I respingimenti alla frontiera sono disposti immediatamente dalla polizia di frontiera nei confronti degli stranieri presenti al valico e privi dei requisiti per entrare in Italia (o nello spazio Schengen). Questi provvedimenti, come si è detto, non comportano il divieto di reingresso né la segnalazione nella banca-dati SIS II: una volta riuniti i requisiti per l'ingresso, infatti, lo straniero può entrare in Italia (e nello spazio Schengen) anche se precedentemente respinto. L'adozione di questi provvedimenti, d'altro canto, non configura neanche l'ipotesi di reato di immigrazione clandestina di cui all'art. 10-*bis* T.U. (*supra*, cap. 7). Il respingimento deve essere disposto con atto scritto e motivato, che ne indichi le ragioni precise e venga notificato (o consegnato a mani proprie) all'interessato. Se lo straniero non comprende la lingua italiana, il provvedimento deve essere corredato della sua sintesi in una lingua a lui comprensibile oppure in inglese, francese o spagnolo.

I respingimenti differiti sono ampiamente utilizzati nei noti casi di sbarchi sulle coste meridionali della Sicilia e sono divenuti ormai la più rilevante modalità di allontanamento dall'Italia. Essi vengono autorizzati dal Questore-

re qualora lo straniero che si è sottratto ai controlli di frontiera venga fermato immediatamente dopo essere fisicamente entrato nel territorio italiano, oppure qualora vi sia stato temporaneamente ammesso per necessità di pubblico soccorso. Anche in questo caso non si applica il divieto di reingresso mentre, a differenza del respingimento alla frontiera, è possibile disporre l'accompagnamento alla frontiera previa concessione di un termine per l'adempimento volontario, il trattenimento in un CIE e l'ordine del Questore di allontanamento entro 7 giorni. Inoltre, il destinatario del respingimento differito risponde del reato di immigrazione clandestina (art. 10-bis T.U.).

Quanto agli obblighi gravanti in capo ai vettori, l'art. 10, co. 3, T.U. – in attuazione della direttiva 2001/51/CE – afferma che costoro sono tenuti a prendere lo straniero respinto «*immediatamente a carico ed a ricondurlo nello Stato di provenienza, o in quello che ha rilasciato il documento di viaggio eventualmente in possesso dello straniero. Tale disposizione si applica anche quando l'ingresso è negato allo straniero in transito, qualora il vettore che avrebbe dovuto trasportarlo nel Paese di destinazione rifiuti di imbarcarlo o le autorità dello Stato di destinazione gli abbiano negato l'ingresso o lo abbiano rinviato nello Stato*».

Le autorità devono fornire allo straniero respinto l'assistenza necessaria presso i valichi di frontiera (art. 10, co. 5, T.U.) e attuare il respingimento con modalità compatibili con le condizioni degli stranieri vulnerabili (art. 19, co. 2, T.U.). È inoltre prevista la possibilità di proporre ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di respingimento, pur se privo di effetti sospensivi.

In attuazione del principio di non-refoulement, non è possibile disporre il respingimento nei confronti dei richiedenti protezione internazionale o altra protezione per motivi umanitari (art. 10, co. 4, T.U.), né «*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 rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione*» (art. 19, co. 1, T.U.).

L'espulsione: caratteri generali. L'espulsione è il provvedimento con il quale le autorità amministrative e giurisdizionali allontanano dal territorio italiano gli stranieri che non hanno o non hanno più titolo per soggiornarvi. In linea generale, tutti questi provvedimenti sono determinati dalla circostanza per cui lo straniero non è o non è più meritevole di rimanere sul territorio dello Stato. Nell'ordinamento giuridico italiano abbiamo le espulsioni amministrative ministeriali e prefettizie (art. 13 T.U.), ma non mancano le espulsioni giudiziarie a titolo di misura di sicurezza, di sanzione sostitutiva della pena oppure di misura alternativa alla detenzione.

La possibilità di disporre le espulsioni è determinata dalla legge, che prescrive la forma del decreto scritto e motivato in fatto e in diritto. Le espulsioni amministrative sono immediatamente esecutive, anche se sottoposte a impugnazione, e devono essere notificate all'interessato, preferibilmente a mani proprie.

Segue: le espulsioni amministrative ministeriali. Le espulsioni ministeriali, secondo l'art. 13, co. 1, T.U., possono essere disposte dal Ministro dell'Interno per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato nei confronti degli stranieri anche non residenti in Italia. Prima dell'adozione del provvedimento, deve essere data comunicazione al Presidente del Consiglio e al Ministro degli Esteri. L'espulsione ministeriale deve essere eseguita mediante accompagnamento coatto alla frontiera. Si noti che la legge 31 luglio 2005 n. 155 sul contrasto al terrorismo internazionale (c.d. "legge Pisanu", dal nome del Ministro dell'Interno in carica) consente l'espulsione ministeriale (anche su delega al Prefetto) qualora vi siano fondati motivi di ritenere che la permanenza dello straniero nel territorio italiano possa, in qualsiasi modo, agevolare organizzazioni o attività terroristiche internazionali.

Segue: le espulsioni amministrative prefettizie. Secondo l'art. 13, co. 2, T.U., le espulsioni prefettizie devono essere disposte caso per caso, quindi tenendo in debito conto le circostanze e la situazione personale dello straniero. Tali espulsioni comprendono una nutrita varietà di ipotesi.

Anzitutto, possono essere disposte in caso di irregolarità dell'ingresso: dunque, nei confronti dello straniero entrato nel territorio nazionale sottraendosi ai controlli di frontiera, senza essere stato respinto.

In secondo luogo, vengono autorizzate per irregolarità del soggiorno: questa ipotesi comprende i casi in cui lo straniero si è trattenuto sul territorio nazionale senza comunicare la sua presenza (in caso di distacco di lavoratore straniero, dipendente da datore di lavoro avente sede all'estero, autorizzato ad entrare in Italia per il compimento di determinate prestazioni oggetto di contratto d'appalto); oltre il termine di 90 giorni (o più breve se così indicato nel visto d'ingresso) nei soggiorni di breve durata; senza avere chiesto il permesso di soggiorno entro 8 giorni dall'ingresso; senza avere reso alla Questura entro 8 giorni dall'ingresso la dichiarazione di presenza (per soggiorni inferiori a 90 giorni per turismo, affari, visita, studio); quando il permesso di soggiorno è stato revocato, annullato o rifiutato dal Questore; quando il permesso di soggiorno è scaduto da più di 60 giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo (salvo il caso di tutela dell'unità familiare); e, infine, qualora sia in possesso di un titolo di soggiorno di altro Paese UE e si tratti oltre i 3 mesi (la legge 161/2014 ha invece soppresso l'ipotesi di espulsione qualora quest'ultimo straniero non abbia reso in Questura la dichiarazione di presenza entro 60 giorni dall'ingresso in Italia).

Ancora, le espulsioni prefettizie vengono disposte per motivi di pericolosità sociale (qualora cioè si ritenga che lo straniero sia abitualmente dedito a traffici delittuosi, oppure viva abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose, o ancora se dedito alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità,

la sicurezza o la tranquillità pubblica), oppure qualora sia stato già espulso o respinto e non abbia ottemperato all'ordine di allontanamento disposto dal questore (e così via: sistema delle “espulsioni a catena”), o ancora per dare attuazione a una decisione di allontanamento di un altro Paese UE, e infine nel caso in cui sia rigettata, estinta o dichiarata inammissibile una domanda di protezione internazionale.

Il Prefetto deve adottare specifiche cautele in caso di espulsioni disposte nei confronti degli stranieri parte di un nucleo familiare (si deve tener conto della natura dei vincoli familiari, della durata del soggiorno e dell'esistenza o assenza di legami familiari, culturali o sociali con il Paese di origine), di coloro che appartengono a categorie vulnerabili (le espulsioni devono essere adottate con modalità compatibili con la specifica condizione personale), degli stranieri che già stanno lasciando il territorio dello Stato (l'espulsione non è più necessaria) nonché dei titolari di permesso di soggiorno UE per lungosoggiornanti rilasciato dall'Italia (possono essere espulsi solo per gravi motivi di ordine pubblico o sicurezza dello Stato oppure per motivi di prevenzione del terrorismo) oppure da altro Paese UE (solo se il lungosoggiornante è un pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale).

Infine, sono contemplate ipotesi di inespellibilità nel caso in cui gli stranieri altrimenti allontanabili ottengano il permesso di soggiorno per determinati motivi familiari; presentino domanda di protezione internazionale; non possano essere allontanati in attuazione del principio di *non-refoulement*; siano minori di età; siano coniugi o parenti fino al secondo grado conviventi con cittadini italiani; siano donne incinte o che abbiano partorito da meno di sei mesi; siano vittime di violenza o grave sfruttamento che, in ragione del pericolo per la propria incolumità, siano ammesse a partecipare a un progetto di assistenza e integrazione sociale; siano genitori di figli minori che abbiano ricevuto apposita autorizzazione del Tribunale per i minorenni; o, infine, siano sfollati per i quali venga attivato il meccanismo della protezione temporanea in caso di loro afflusso massiccio.

Segue: le espulsioni giudiziarie. Oltre a quelle amministrative, l'ordinamento contempla anche ipotesi di espulsioni disposte dal giudice.

Le espulsioni a titolo di misura di sicurezza sono autorizzate con sentenza dal giudice penale, qualora ritenga lo straniero persona socialmente pericolosa. Tali misure sono previste dal codice penale oppure da leggi speciali, e possono essere obbligatorie o facoltative. La loro disposizione comporta l'allontanamento coattivo dello straniero dal territorio italiano, indipendentemente dalla regolarità del suo ingresso e soggiorno in Italia.

Le espulsioni a titolo di sanzione sostitutiva della pena, invece, sono facoltative e vengono disposte dal giudice in due casi: in presenza di un pena detentiva non superiore a 2 anni dello straniero recidivo, identificato e irregolarmente soggiornante; oppure qualora sia stata comminata una pena pecu-

niaria per i reati di immigrazione clandestina e di inosservanza dell'ordine di allontanamento del Questore.

Infine, le espulsioni a titolo di misura alternativa alla detenzione ricadono nella competenza del magistrato di sorveglianza, il quale espelle con decreto motivato lo straniero detenuto a condizione che costui sia identificato, si trovi in una delle condizioni per cui, se non fosse detenuto, sarebbe destinatario di espulsione prefettizia per ingresso o soggiorno irregolare o per pericolosità sociale, stia espiando una pena detentiva non superiore a due anni e la condanna non sia stata inflitta per alcuni reati specifici.

Segue: divieti generali di espulsione. In attuazione del principio di non-refoulement, non è possibile disporre l'espulsione «*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*» (art. 19, co. 1, T.U.).

A meno che non si tratti di provvedimenti ministeriali per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, non è consentita l'espulsione, secondo l'art. 19, co. 2, T.U., neanche degli stranieri minori di 18 anni, dei lungosoggiornanti (salvo i casi già esaminati), degli stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado oppure con coniuge di nazionalità italiana e delle donne incinte o che abbiano partorito da meno di sei mesi.

Segue: modalità di esecuzione delle espulsioni. Quanto alle modalità di esecuzione, il quadro normativo è cambiato con la legge 2 agosto 2011, n. 129, che ha recepito la direttiva 2008/115/CE (c.d. direttiva rimpatri). Quest'ultima, com'è noto, dispone che in prima battuta debba essere concesso allo straniero da rimpatriare un termine per la partenza volontaria. Il nostro ordinamento, invece, continua a privilegiare, come in passato, l'accompagnamento coatto alla frontiera, che è disposto dal Questore ed eseguito tramite la forza pubblica. Questa modalità viene eseguita qualora si debba dare esecuzione alle espulsioni ministeriali; in caso di rischio di fuga; in caso di domanda di permesso di soggiorno respinta perché manifestamente infondata o fraudolenta; quando non venga osservato il termine per la partenza volontaria senza giustificato motivo; quando è stata violata una delle misure del Questore in caso di termine per la partenza volontaria; quando l'espulsione viene adottata come misura di sicurezza. Ciò significa, pertanto, che il riconoscimento del termine per la partenza volontaria ha carattere residuale perché ammesso solo in assenza di rischio di fuga.

Come spesso succede, qualora non sia possibile eseguire immediatamente l'allontanamento, il Questore può disporre con decreto motivato il trattenimento nei CIE per un massimo di 90 giorni, ma il provvedimento deve essere convalidato dal giudice di pace territorialmente competente entro 48 ore dall'adozione ed esecuzione del decreto di trattenimento. L'istituzione dei

CIE ha lo scopo di riunire gli stranieri irregolari in un luogo preciso ai fini della corretta esecuzione delle misure di allontanamento. Attualmente i CIE presenti sul territorio nazionale sono 13 (localizzati a Bari, Bologna, Brindisi, Caltanissetta, Catanzaro, Crotone, Gorizia, Milano, Modena, Roma, Torino e 2 a Trapani).

In alcuni casi il Questore può disporre misure alternative al trattenimento consistenti nella consegna del passaporto valido o di altro documento equipollente, da restituire al momento dell'accompagnamento; nell'obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato; o nell'obbligo di presentarsi periodicamente presso un ufficio di pubblica sicurezza.

Qualora non sia stato possibile disporre il trattenimento in un CIE (per indisponibilità di posti o per le avverse condizioni personali) oppure, nonostante il trattenimento, l'allontanamento non sia stato eseguito (per decorrenza dei termini massimi o per mancata convalida o proroga), o ancora non sia stato possibile adottare misure alternative, il Questore può disporre l'ordine di allontanamento entro 7 giorni con sanzione penale in caso di sua inottemperanza.

Tutte le espulsioni sono accompagnate dal divieto di reingresso per un periodo non inferiore a 3 anni e non superiore a 5, salvo in caso di pericolosità sociale dello straniero espulso, ipotesi in cui è previsto anche per un periodo superiore ai 5 anni. Il divieto può essere revocato su domanda dello straniero solo qualora abbia rispettato il termine per la partenza volontaria.

Reati di permanenza clandestina dopo l'espulsione. L'art. 14, co. 5-ter, T.U. contempla il reato di violazione dell'ordine di lasciare il territorio dello Stato: viene comminata una multa da 10.000 a 20.000 euro a chi, senza giustificato motivo, violi l'ordine di lasciare il territorio dello Stato, e si dispone l'adozione di un nuovo provvedimento di espulsione, da eseguirsi preferibilmente tramite accompagnamento coattivo alla frontiera. Si noti che la previsione di una sanzione pecuniaria, disposta con la legge 129/2011, si è resa necessaria per dare attuazione alla direttiva rimpatri soprattutto a seguito della nota sentenza della Corte di giustizia del 28 aprile 2011, causa C-61/11 PPU, *El Didri*, con cui la Corte di giustizia ha condannato l'Italia per aver previsto la pena detentiva come sanzione per l'inosservanza dell'ordine di espulsione disposto dal Questore.

L'art. 14, co. 5-quater, T.U. prevede dal canto suo il reato di violazione di questo secondo ordine di espulsione, stabilendo una multa da 15.000 a 30.000 euro e l'adozione di un nuovo provvedimento di espulsione.

Reato di violazione di un divieto di reingresso. L'art. 13 T.U. contempla, infine, il reato di violazione di un divieto di reingresso. Il reato appare compatibile con la direttiva rimpatri perché presuppone un provvedimento di espulsione e l'adozione di un divieto di reingresso (tra i 3 e i 5 anni). In caso di violazione di tale divieto, lo straniero viene arrestato anche al

di fuori dei casi di flagranza e condannato (con rito direttissimo) alla reclusione da 1 a 4 anni oppure, nel caso di persone già condannate per aver violato un divieto di reingresso, da 1 a 5 anni.

9. La disciplina della protezione internazionale

Evoluzione storica. La Costituzione prevede, all'art. 10, co. 3, che «*lo straniero al quale sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge*». Una specifica disciplina di attuazione non è mai stata posta in essere, non potendosi definire tale la legge 24 luglio 1954, n. 722, di ratifica ed esecuzione della Convenzione di Ginevra. Nella prassi, tuttavia, la legge 722/1954 è stata intesa come il provvedimento legislativo attuativo del dettato costituzionale e non solamente, e più correttamente, come la misura nazionale di ratifica ed esecuzione di un testo convenzionale relativo ai soli rifugiati. A simile sovrapposizione, rimasta inalterata nonostante alcune prese di posizione in senso contrario di parte della giurisprudenza di merito, non aveva posto rimedio la legge Martelli del 1990, il cui art. 1 disciplinava unicamente il procedimento per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, rendendo esplicita la volontà del legislatore di riconoscere il diritto di asilo solo a coloro che rientravano nel novero dei rifugiati convenzionali.

Un'attenuazione della confusione tra le due nozioni si è avuta a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, in occasione degli esodi di massa verso il territorio italiano di cittadini albanesi e degli sfollati dagli eventi bellici della ex-Jugoslavia, della Somalia e del Ruanda. In tali occasioni sono state introdotte previsioni normative che configuravano ipotesi di asilo "umanitario" al di là della (inadeguata) nozione di rifugio, previsioni che tuttavia delineavano forme disomogenee di tutela a seconda dell'intervento specifico. A tale frammentaria disciplina non faceva sèguito una sistemazione di carattere generale, benché le Sezioni unite della Cassazione (sentenza 26 maggio 1997, n. 4674) avessero messo in luce come la concreta applicazione del diritto di asilo costituzionalmente tutelato non potesse ridursi al solo procedimento di riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Il Testo Unico del 1998, intendendo regolare la materia dell'immigrazione e quella dell'asilo con leggi separate, da un lato abrogava la legge Martelli a eccezione dell'art. 1 (in vista di una regolamentazione complessiva del diritto di asilo) e, dall'altro, prendeva in considerazione la posizione dei richiedenti solo per taluni aspetti marginali. Di tenore più restrittivo la successiva legge Bossi-Fini, che ha mantenuto inalterata la sovrapposizione tra asilo e rifugio e ha per molti versi equiparato *in peius* la condizione dei richiedenti asilo a quella degli immigrati in senso stretto. Tale legge ha infatti introdott-

to una procedura sommaria per il riconoscimento del (solo) *status* di rifugiato da parte delle nuove Commissioni territoriali, procedura caratterizzata da un *iter* sommario, dall'immediata esecutività delle decisioni amministrative, dalla mancanza di effetto sospensivo dell'impugnazione avverso le decisioni di rigetto in vista dell'allontanamento coattivo del richiedente, e infine dall'introduzione di numerose ipotesi di trattenimento dei richiedenti presso i centri di permanenza temporanea (CPT) o gli appositi centri di identificazione.

Sulla disciplina nazionale così delineata sono venute a incidere, in senso sempre più ampio, le misure adottate nel quadro della "prima fase" del sistema europeo comune di asilo, recepiti mediante decreti legislativi. Tra il 2000 e il 2005, infatti, sono stati adottati gli atti del sistema Dublino (regolamento n. 343/2003, "Dublino II", e regolamento n. 2725/2000 sulla banca dati Eurodac), il sistema di protezione temporanea degli sfollati (direttiva 2001/55, attuata con d.lgs. 7 aprile 2003, n. 85) e le norme sull'accoglienza (direttiva 2003/9, attuata con d.lgs. 30 maggio 2005, n. 140), sulle qualifiche di rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria (direttiva 2004/83, attuata con d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251) e sulle procedure applicabili (direttiva 2005/85, attuata con d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25).

Questi atti UE sono stati quasi tutti modificati nel quadro della "seconda fase" del sistema europeo comune di asilo, dando luogo al nuovo sistema Dublino (regolamento n. 604/2013, "Dublino III", e regolamento n. 603/2013, nuovo Eurodac) e alle nuove disposizioni sull'accoglienza (direttiva 2013/32), sulle qualifiche (direttiva 2011/95) e sulle procedure (direttiva 2013/32). A oggi, è stato emanato solo il d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 18, che ha apportato modifiche al d.lgs. 251/2007 per dare attuazione alla nuova direttiva qualifiche.

Aspetti generali e autorità competenti. Attualmente, la disciplina di tutte le procedure per l'esame delle domande di protezione internazionale è contenuta nel d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, che ha abrogato la maggior parte delle precedenti norme in materia di asilo.

La prima fase è affidata alle Questure e alla Polizia di frontiera, che sono gli uffici deputati alla formalizzazione delle domande di asilo. Poi interviene l'Unità Dublino presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, che ha il compito di procedere alla determinazione dello Stato competente in base al sistema Dublino.

Accertata la competenza italiana, i fascicoli sono inviati alle competenti Commissioni territoriali per la protezione internazionale, che hanno il compito di valutare nel merito l'esistenza degli *status*. Ogni Commissione è composta da un funzionario prefettizio (che assume la funzione di presidente), un funzionario della Questura, un rappresentante dell'ente territoriale nominato dalla Conferenza unificata Stato-città ed autonomie locali e un rappresentante dell'Alto Commissariato per i Rifugiati in Italia. Non sono

richieste competenze specifiche per far parte delle Commissioni, in quanto l'eterogeneità della composizione è considerata requisito sufficiente.

Le Commissioni sono state recentemente portate a 20 (legge 6 agosto 2013, n. 97) e istituite: 2 a Torino (domande presentate in Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Emilia Romagna e Toscana), 1 a Milano (domande presentate in Lombardia), 1 a Gorizia (domande presentate in Friuli-Venezia Giulia, Veneto e Trentino Alto Adige), 3 a Roma (domande presentate in Lazio, Sardegna e Umbria), 1 a Caserta (domande presentate in Campania, Molise, Abruzzo e Marche), 1 a Foggia (domande presentate nelle province di Foggia e Barletta-Andria-Trani), 2 a Bari (domande presentate nelle province di Bari, Brindisi, Lecce e Taranto), 2 a Crotone (domande presentate in Calabria e Basilicata), 2 a Trapani (domande presentate nelle province di Agrigento, Trapani, Palermo, Messina ed Enna) e 5 a Siracusa (domande presentate nelle province di Siracusa, Ragusa, Caltanissetta e Catania).

La Commissione nazionale per il diritto di asilo, dal canto suo, è incardinata presso il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno. Essa è composta da un prefetto (con funzioni di presidente), da un dirigente della Presidenza del Consiglio, da un funzionario della carriera diplomatica, da un funzionario della carriera prefettizia, da un dirigente del Dipartimento di Pubblica sicurezza e da un funzionario dell'Alto Commissariato per i Rifugiati (quest'ultimo senza diritto di voto). La Commissione nazionale ha, per un verso, compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali, di formazione e aggiornamento dei suoi componenti e di raccolta di dati statistici, mentre per altro verso ha poteri decisionali in tema di revoca e cessazione degli *status* concessi.

L'arrivo dei richiedenti sul territorio nazionale e la presentazione della domanda. Può presentare domanda di protezione internazionale lo straniero che intenda chiedere protezione dallo Stato italiano per i motivi che danno diritto allo *status* di rifugiato o a quello di beneficiario di protezione sussidiaria (*infra* in questo capitolo). La domanda può essere presentata anche se lo straniero è entrato irregolarmente ed è privo di documenti.

Come detto, la domanda va presentata presso la Polizia di frontiera oppure la Questura, che rilascia un documento certificante l'avvenuta richiesta e la data dell'appuntamento per la verbalizzazione. La domanda – che non può essere respinta dalla Questura – viene verbalizzata mediante il Modello per il riconoscimento dello *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra (c.d. Modello C/3), che deve essere riempito con i dati personali (nome, cognome, data di nascita, luogo di nascita, nazionalità) e familiari (nome e cognome dei tuoi genitori, nome e cognome del coniuge, nome e cognome dei figli/e, luogo in cui si trovano i familiari). Con il Modello C/3 – che è automaticamente esteso ai figli minori – viene chiesto ai richiedenti di descrivere il viaggio dal Paese d'origine verso l'Italia (es. periodo della partenza, durata del viaggio, mezzi di trasporto usati), di raccontare in breve i

motivi per cui hanno lasciato il loro Paese e di scrivere in breve i predetti motivi nella loro lingua madre oppure in una lingua che permetta loro di esprimersi. Al Modello C/3 può essere allegato anche il racconto della storia personale. Una copia del Modello viene consegnata al richiedente.

Al momento della domanda, il richiedente deve consegnare il passaporto (oppure qualunque altro documento comprovante la sua identità), 4 foto, l'indicazione del domicilio eletto (cui vengono inviate le comunicazioni) e tutti i documenti idonei a provare quanto affermato, anche se la mancanza di prove, di per sé, non è motivo di esclusione dalla procedura. Egli viene sottoposto al fotosegnalamento e riceve una copia del documento identificativo consegnato.

Le misure di accoglienza. Con la presentazione della domanda di protezione internazionale, il richiedente ha diritto a usufruire delle condizioni di accoglienza.

Anzitutto, entro 15 giorni dalla domanda, i richiedenti devono essere informati su benefici e obblighi in riferimento alle condizioni di accoglienza: viene infatti loro consegnato un opuscolo informativo sui diritti e doveri a cura della Commissione nazionale. Inoltre, i richiedenti hanno il diritto di ottenere, entro 3 giorni dalla domanda, un attestato nominativo comprovante il loro *status*, in attesa del permesso di soggiorno "per richiesta asilo" di 3 mesi rinnovabile, da rilasciarsi entro 30 giorni dalla domanda. Il rilascio di questo permesso di soggiorno avviene solo dopo che è stata accertata la competenza italiana a esaminare la domanda di protezione internazionale e in assenza degli estremi per l'accoglienza dei CARA o il trattenimento nei CIE. Il Prefetto può tuttavia stabilire un luogo di residenza o un'area geografica dove i richiedenti possono muoversi. Con il permesso di soggiorno si può chiedere l'attribuzione del codice fiscale e si deve effettuare l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale.

Il richiedente ha anche diritto all'unità del nucleo familiare, all'istruzione dei minori, all'accesso alla formazione professionale e all'accesso al mercato del lavoro nel caso in cui la Commissione territoriale non abbia preso una decisione entro 6 mesi dalla domanda di protezione. È prevista la possibilità di ridurre o revocare le condizioni di accoglienza in alcuni casi indicati nel d.lgs. 140/2005, così come vengono disposte regole specifiche per richiedenti portatori di particolari esigenze.

Segue: accoglienza nei CARA, trattenimento nei CIE e inserimento nel sistema SPRAR. Dopo la presentazione della domanda, la Questura può decidere sull'accoglienza o sul trattenimento del richiedente.

L'accoglienza di un richiedente nei Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA) viene disposta in tre casi: per verificare o determinare la sua nazionalità o identità qualora non sia in possesso dei documenti di viaggio o di identità oppure abbia presentato documenti risultati falsi (non oltre i 20

giorni); nel caso in cui abbia presentato la domanda dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo (per non più di 35 giorni); oppure qualora abbia presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare (anche in questo caso, per non più di 35 giorni). L'accoglienza nel CARA comporta il rilascio del semplice attestato nominativo (non del permesso di soggiorno) e permette l'uscita nelle ore diurne. Si può anche chiedere al Prefetto un permesso temporaneo di allontanamento dal Centro per un periodo di tempo diverso, così come è possibile usufruire di un permesso di uscita più lungo per gravi problemi personali, di salute o di famiglia o per motivi che riguardano la domanda di protezione internazionale. Alla scadenza del periodo di accoglienza, viene rilasciato il permesso di soggiorno per richiesta asilo.

Al contrario, il vero e proprio trattenimento nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) è previsto nei casi in cui il richiedente è destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento; ha commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità; ha commesso un crimine grave di diritto comune al di fuori dell'Italia; si è reso colpevole di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite; è stato condannato in Italia per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al 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. Anche qui, come nel caso dell'accoglienza nei CARA, al richiedente viene rilasciato non il permesso di soggiorno ma un attestato nominativo. Si noti che non vi sono limiti temporali per il trattenimento nei CIE.

I richiedenti che non devono essere accolti nei CARA o trattenuti nei CIE hanno diritto a essere inseriti nel circuito di accoglienza del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR). Quest'ultimo è un sistema di accoglienza e integrazione, promosso dal Ministero dell'Interno e dagli enti locali, che offre ai richiedenti, nei limiti delle sue disponibilità recettive, supporto di tipo alloggiativo e aiuto all'avvio di un percorso d'integrazione sul territorio nazionale. È stato formalmente istituito nel 2002 con la legge Bossi-Fini, in collaborazione tra l'Alto Commissariato per i Rifugiati in Italia, il Ministero dell'Interno e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI). Lo SPRAR mette a disposizione un Fondo nazionale per le politiche ed i servizi della protezione internazionale ai cui finanziamenti possono accedere tutti gli enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo ed alla tutela dei rifugiati nonché degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria. L'avente diritto deve fare richiesta di accoglienza al momento della presentazione della domanda di protezione internazionale, dichiarando di non avere propri mezzi di sostentamento.

Qualora non vi sia possibilità di essere accolti nello SPRAR, si può chiedere un contributo economico di prima assistenza, su richiesta scritta all'Ufficio Stranieri della Questura che la inoltra alla Prefettura della provincia in cui vive il richiedente. Il contributo è erogato al richiedente e agli altri componenti del nucleo familiare per il tempo necessario a reperire un posto presso le strutture di accoglienza, oppure per un massimo di 35 giorni. L'importo giornaliero è pari a 27,89 euro a persona. In caso di rifiuto del richiedente all'ingresso nelle strutture di accoglienza, il contributo economico di prima assistenza viene sospeso.

La procedura amministrativa. Come si è detto, se viene accertato che l'Italia è lo Stato competente a esaminare la domanda di protezione internazionale, la Questura trasmette il fascicolo alla Commissione territoriale competente per territorio.

Entro 30 giorni dalla domanda, la Commissione deve disporre l'audizione (o intervista) del richiedente, a sèguito della quale si dovrebbe prendere una decisione entro 3 giorni (ma il termine non è accompagnato da sanzioni). Si noti che la domanda viene esaminata in via prioritaria se è palesemente fondata oppure presentata da un soggetto vulnerabile o, ancora, se il richiedente è accolto nei CARA o trattenuto nei CIE.

La convocazione per l'audizione viene comunicata in forma scritta dalla Questura territorialmente competente all'indirizzo conosciuto. L'audizione può essere rimandata per motivi di salute, che devono essere certificati, o per altri gravi motivi; essa inoltre può essere omessa quando la Commissione ritiene di avere sufficienti motivi per concedere la protezione internazionale oppure in caso di accertata impossibilità o incapacità a sostenere il colloquio. Se il richiedente non si presenta al colloquio senza avere chiesto il rinvio, la Commissione decide in base alla documentazione disponibile. All'audizione partecipa un interprete che parla la lingua del richiedente e che traduce quello che viene detto.

La Commissione può assumere diverse decisioni. Anzitutto, essa può riconoscere lo status di rifugiato, oppure concedere la protezione sussidiaria, o ancora ritenere che sussistano gravi motivi di carattere umanitario e, pertanto, chiedere alla Questura che venga rilasciato un diverso permesso di soggiorno per motivi umanitari. Invece, la domanda viene rigettata se non sussistono i presupposti per il riconoscimento, oppure in presenza di cause di esclusione dagli *status*, o ancora per manifesta infondatezza qualora la domanda sia stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o di respingimento.

L'eventuale fase giurisdizionale. Il richiedente destinatario di un provvedimento negativo oppure di un provvedimento non soddisfacente può presentare ricorso giurisdizionale mentre, se è in condizione irregolare, viene condotto in un CIE per la sua successiva espulsione.

Con riferimento al ricorso, se il richiedente non è accolto in un CARA o trattenuto in un CIE, esso va proposto al Tribunale nel distretto di Corte d'appello in cui ha sede la Commissione territoriale, entro 30 giorni dalla data di comunicazione della decisione di rigetto. Se invece il richiedente è accolto in un CARA o trattenuto in un CIE, il ricorso deve essere proposto al Tribunale che ha sede nel capoluogo del distretto di Corte d'appello in cui ha sede il CARA o il CIE, entro 15 giorni dalla comunicazione della decisione. Il ricorso sospende automaticamente l'efficacia del provvedimento impugnato (in caso di soggiorno regolare al momento della presentazione della domanda) e il ricorrente continua a godere del permesso di soggiorno trimestrale o di quello semestrale. Tuttavia, si noti che la sospensione è prevista solo per le domande di diniego della protezione internazionale, mentre per tutti gli altri ricorsi deve essere chiesta allo stesso Tribunale.

Il ricorso davanti al Tribunale si svolge con le modalità dei procedimenti in camera di consiglio (caratterizzati da informalità, speditezza e rapidità). Entro 5 giorni dal deposito, viene fissata l'udienza di comparizione del ricorrente, che ha diritto a essere ascoltato dal giudice. Il Tribunale decide entro tre mesi dalla presentazione del ricorso.

Contro la sentenza (negativa) del Tribunale può essere proposto reclamo alla Corte d'appello entro 10 giorni dalla notifica o comunicazione della sentenza. Questo reclamo è privo di effetti sospensivi automatici, che eventualmente devono essere chiesti in maniera espressa nell'atto.

Avverso la sentenza (negativa) della Corte d'appello, può essere proposto ricorso per Cassazione entro 30 giorni dalla notifica della sentenza d'appello.

Lo status di rifugiato. Al titolare dello *status* di rifugiato viene fornito, dalla Commissione territoriale, un certificato che attesta il suo *status* che consente di richiedere il permesso di soggiorno "per asilo politico". La domanda va presentata alla Questura (per il primo rilascio), mentre il suo rinnovo segue il canale degli Uffici postali.

Il permesso di soggiorno ha una durata di 5 anni, è rinnovabile e permette l'accesso allo studio, allo svolgimento di un lavoro subordinato o autonomo e al pubblico impiego, consente l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, permette di accedere alle prestazioni assistenziali dell'INPS (assegno sociale e pensione agli invalidi civili) nonché all'assegno di maternità concesso dai Comuni. Dopo la modifica introdotta dal d.lgs. 12/2014, inoltre, i titolari di protezione internazionale possono presentare richiesta per ottenere il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo.

Il rifugiato ha diritto a ottenere un documento equipollente al passaporto, può richiedere il ricongiungimento familiare e, trascorsi 5 anni di residenza in Italia, può fare richiesta di cittadinanza italiana per naturalizzazione.

Lo status di beneficiario di protezione sussidiaria. In base all'entrata in vigore del d.lgs. 18/2014, la condizione del beneficiario di protezione sussidiaria è migliorata rispetto al passato.

Il titolare dello *status* rilasciato dalla Commissione territoriale può fare domanda alla Questura per ottenere un permesso "per protezione sussidiaria". Esso ha una durata di 5 anni rinnovabile, permette l'accesso allo studio, allo svolgimento del lavoro subordinato o autonomo, l'ingresso nel pubblico impiego, l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, la fruizione delle prestazioni assistenziali dell'INPS e dell'assegno di maternità dei Comuni.

Anche i titolari di permesso per protezione sussidiaria possono presentare richiesta di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Quanto al documento di viaggio, questo viene rilasciato solo se sussistono fondate ragioni che non consentono al titolare di chiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del Paese di cittadinanza. Infine, il titolare di permesso per protezione sussidiaria può accedere al ricongiungimento familiare.

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari. Può essere rilasciato dal Questore in base a una raccomandazione proveniente dalla Commissione territoriale, qualora quest'ultima abbia disposto il diniego dello *status* di protezione internazionale ma comunque ricorrano seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Il permesso può anche essere concesso su apposita richiesta dello straniero, anche in assenza di una richiesta della Commissione, in presenza di gravi motivi di carattere umanitario; in caso di riconoscimento della protezione temporanea dell'art. 20 T.U., per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione europea; allo straniero che non può essere espulso ai sensi dell'art. 19 T.U.; nonché in altri casi previsti dalla legge (es. in caso di programmi di protezione sociale in favore delle vittime di sfruttamento). La sua durata corrisponde alle esigenze che ne hanno consigliato il rilascio: di regola, viene concesso dai 6 mesi ai 2 anni.

Questo permesso umanitario permette di svolgere attività lavorativa subordinata o autonoma, di usufruire del Servizio Sanitario Nazionale, di accedere ai centri di accoglienza dei Comuni e alle misure di assistenza sociale previsti per i titolari di protezione internazionale, di usufruire di attività di formazione. Esso, tuttavia, non consente il ricongiungimento familiare e può essere rinnovato solo per il periodo durante il quale perdura la situazione che ne ha motivato il rilascio.