

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali
a.a.2019/2020
LM87
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

1. Il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale.

Gli hot spot previsti dall'Agenda europea per le migrazioni (2015).

Abbiamo già parlato degli sbarchi e dell'obbligo di salvataggio in mare e di sbarco in luogo sicuro.

Gli **HOT SPOTS** (punti di crisi) sono appunto i centri in cui vengono accolti e viene data prima assistenza ai migranti sbarcati.

A maggio 2015 l'UE ha elaborato un piano per affrontare e gestire le migrazioni, sulla base dell'urgenza di dare una risposta alla c.d. "crisi migratoria" (un milione di arrivi in UE nel 2015): **l'Agenda europea per le migrazioni**.

Uno dei punti del piano era l'istituzione nei Paesi con massicci arrivi via mare (Italia e in Grecia) proprio degli *hot spots*, centri in cui le autorità nazionali, affiancate dalle agenzie EASO, FRONTEX ed EUROPOL, potessero non soltanto fornire assistenza, ma anche compiutamente identificare i migranti ed effettuare una prima suddivisione in richiedenti asilo e non richiedenti asilo (c.d. migranti economici), indirizzando i primi verso il circuito di accoglienza e la procedura asilo, assoggettando i secondi a provvedimenti di rimpatrio (tecnicamente, abbiamo già visto, con respingimento differito).

A settembre 2015 l'Italia ha risposto all'Agenda europea predisponendo delle misure di attuazione di tipo pratico operativo, c.d. **"Roadmap italiana"**, ancor prima di modificare la propria legislazione interna allo scopo di fornire una base giuridica agli hot spots, i quali, come andiamo a vedere, presentavano problematiche giuridiche legate alla limitazione della libertà personale.

Una semplice circolare ministeriale, all'epoca (ottobre 2015) li definiva centri chiusi, ove gli stranieri nell'arco di 24-48 ore avrebbero dovuto venire sottoposti a screening sanitario, pre identificazione, registrazione e foto-segnalamento, per ingresso illegale, in Eurodac.

Due le problematiche legate alla limitazione della libertà personale garantita dall'art. 13 Cost.: la prima è la restrizione in centri chiusi senza provvedimento di un'autorità e senza convalida giurisdizionale; la seconda è l'obbligo di sottoporsi al prelievo delle impronte digitali, se necessario anche con "moderata" costrizione fisica.

Ciò premesso, quelli che in passato erano stati Centri, **aperti**, di primo soccorso ed accoglienza, situati nei maggiori luoghi di sbarco (in primis Lampedusa), furono trasformati negli hot spots di LAMPEDUSA, POZZALLO, TARANTO, TRAPANI, PORTO EMPEDOCLE.

Tali hot spots, soprattutto quello di Lampedusa, sono stati oggetto di rapporti molto critici da parte di varie organizzazioni non governative che hanno denunciato periodi di trattenimento degli stranieri di gran lunga superiori alle 48 ore (a volte anche per settimane) e l'uso della forza per il rilievo delle impronte digitali.

La mancanza di base giuridica per trattenere i migranti, peraltro, è stata rilevata anche dal Garante per le persone private della libertà personale.

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali
a.a.2019/2020
LM87
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

Soltanto nel 2017 il c.d. Decreto Minniti (L. 46/2017) ha introdotto **l'art. 10 ter** del T.u., fornendo una prima, sebbene insufficiente, base giuridica, nel prevedere **che lo straniero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare sia condotto per le esigenze di soccorso e prima assistenza presso appositi punti di crisi**. Lo stesso articolo prevede, inoltre, che, qualora lo straniero si rifiuti di sottoporsi al prelievo delle impronte digitali ricada nella ipotesi di rischio di fuga e possa quindi essere trattenuto in un CPR per massimo 30 gg., con provvedimento del questore sottoposto a convalida del giudice di pace (o del tribunale se il trattenuto è richiedente asilo).

Ciò premesso, tuttavia nessuna base giuridica veniva fornita per il trattenimento nell'hot spot, a prescindere dal prelievo delle impronte digitali.

Infine, nel 2018, **il primo c.d. decreto sicurezza (L. 138/2018)** ha **fornito base giuridica al solo trattenimento del richiedente asilo negli hot spots**, modificando all'art. 6 del dlgs n. 142/2015 sull'accoglienza dei richiedenti asilo.

La norma introdotta prevede che il richiedente asilo possa essere trattenuto, questa volta all'interno dell'hot spot, ai fini identificativi per il tempo strettamente necessario e comunque per un periodo non superiore a **30 gg**. Ma non basta: se entro tale termine non sia stato possibile determinare la identità o la cittadinanza, il richiedente asilo può essere trattenuto **in un CPR** per ulteriori **180 gg. massimo** (quindi in totale per un periodo di tempo addirittura superiore a quello dello straniero irregolare che abbia ricevuto un provvedimento di respingimento differito o espulsione!).

Il trattenimento è sottoposto a convalida dell'autorità giudiziaria.

Resta ancora privo di base giuridica il trattenimento negli hot spot ai fini di identificazione di coloro che non sono richiedenti asilo, sebbene, come sappiamo, essi siano poi destinati ad un decreto di respingimento differito e al trattenimento, quando possibile, presso un CPR.

A tale proposito occorre ricordare che l'Italia è già stata condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la nota **sentenza Khlaifia del 15.12.2016**, per aver violato: **l'art. 5** della CEDU con l' illegittimo trattenimento dei ricorrenti, poiché privo di base legale, a Lampedusa e nelle navi ormeggiate a largo durante la crisi migratoria della c.d. primavera araba del 2011; **l'art. 3** per aver sottoposto a trattamenti inumani e degradanti i ricorrenti nel centro di accoglienza di Lampedusa, **l'art. 4 del Protocollo 4** per aver espulso collettivamente i i ricorrenti, cittadini tunisini; **l'art. 13** per non aver apprestato un rimedio effettivo avverso l'espulsione.¹

¹ Con la sentenza Khlaifia la Corte ha ritenuto che la detenzione dei ricorrenti fosse illegittima. Non erano stati informati dei motivi della loro detenzione, **per i quali non esisteva una base legale**, e non erano stati in grado di contestarla. Per quanto riguarda le condizioni di detenzione nel centro di accoglienza, la Corte ha tenuto conto dell'eccezionale crisi umanitaria che ha colpito l'Italia nell'isola di Lampedusa nel 2011 a seguito della primavera araba (55.298 migranti sono sbarcati all'incirca nel periodo in cui i richiedenti asilo erano presenti). La Corte ha tuttavia concluso che le condizioni di

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali
a.a.2019/2020
LM87
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

I centri di prima accoglienza e di accoglienza straordinaria.

Lo straniero richiedente asilo, una volta uscito dall'hot spot (in caso sia giunto in Italia via mare), ha accesso alle misure di accoglienza, i cui standard sono fissati dalla direttiva europea n. 2013/33/UE così come recepita dal decreto legislativo n. 142/2015.

Il sistema di accoglienza ha una *governance* multilivello costituita da un Tavolo di Coordinamento Nazionale, presso il Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, e dai Tavoli di coordinamento regionali, insediati presso le prefetture, che individuano i criteri per stabilire i centri di accoglienza e la ripartizione dei posti all'interno della regione.

Il sistema si articola in una prima accoglienza in centri denominati CPSA (centri di primo soccorso ed accoglienza) ove il richiedente asilo è accolto per il tempo necessario all'identificazione, ove già non sia avvenuta nell'hot spot, ed alla formalizzazione della domanda di asilo tramite presentazione del modello C3.

Tali centri, (un tempo denominati CARA – centri di accoglienza per richiedenti asilo) , sono aperti e permettono ai richiedenti di uscire nelle ore diurne con obbligo di rientro in quelle notturne.

Successivamente i richiedenti asilo vengono trasferiti nei CAS – centri di accoglienza straordinaria (anch'essi aperti con obbligo di rientro in orario notturno), attivati dalle prefetture, sino a quando non abbiano ottenuto una decisione favorevole sulla domanda di asilo e divengono titolari di una forma di protezione internazionale o per casi speciali.

In tali centri vengono accolti anche i c.d. "Dublinanti di ritorno", rientrati in Italia a seguito di trasferimento da altro Stato facente parte di "Dublino III".

Nei centri di prima accoglienza e nei CAS non sono previste misure di integrazione ed anche l'insegnamento della lingua italiana, precedentemente previsto, è stato eliminato dal nuovo capitolato per tale tipologia di centri emesso con decreto ministeriale nel novembre 2018².

detenzione dei richiedenti asilo hanno ridotto la loro dignità umana, sebbene ciò non sia avvenuto a bordo delle navi ormeggiate nel porto di Palermo.

La Corte ha inoltre ritenuto che i ricorrenti avessero subito un'espulsione collettiva, in quanto le loro decisioni di respingimento non facevano riferimento alla loro situazione personale - la Corte ha ritenuto, in particolare, che una procedura di identificazione non fosse sufficiente a confutare l'espulsione collettiva. Inoltre, la Corte ha rilevato che all'epoca un gran numero di tunisini era stato espulso con tali procedure semplificate. Infine, la Corte ha ritenuto che i ricorrenti non avessero beneficiato di alcun rimedio effettivo per presentare un reclamo, in quanto, ai sensi dell'articolo 13, per essere considerato effettivo nel caso di un'espulsione collettiva, un rimedio doveva avere un effetto sospensivo automatico - il che significava, in questo caso, che avrebbe dovuto sospendere il respingimento verso la Tunisia - e ciò non era avvenuto.

²² <http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/schema-capitolato-gara-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativo-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri-prima-accoglienza>

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali
a.a.2019/2020
LM87
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

Eppure il primo Piano Nazionale per l'Integrazione, salutato con entusiasmo nel 2017 (sebbene la sua elaborazione fosse stata prevista sin dal 2014 con il decreto legislativo n. 18), conteneva affermazioni ed obiettivi volti a intraprendere immediatamente un percorso di integrazione per i richiedenti asilo. Vi si legge, tra l'altro, "che alcune attività di supporto all'integrazione siano offerte fin da subito anche ai richiedenti oltre che ai beneficiari di protezione internazionale, risulta una scelta strategica indispensabile per qualsiasi politica d'integrazione" e coerentemente tra gli obiettivi troviamo "La creazione delle condizioni che consentano il precoce avvio del percorso d'integrazione sin dalla prima accoglienza, in particolare includendo l'insegnamento della lingua e l'orientamento culturale sin dall'inizio".

La rete SIPROIMI (ex SPRAR).

Il sistema è stato riconfigurato dal primo decreto sicurezza (L.138/2018), il quale ha **escluso per i richiedenti asilo l'accesso alle strutture di seconda accoglienza ed integrazione dell'ex SPRAR** (sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati istituito dalla legge n. 189/2002) rinominato dal decreto stesso **SIPROIMI** - sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati.

L'accesso al Sistema oggi è riservato a:

- 1. titolari di protezione internazionale**
- 2. minori stranieri non accompagnati (richiedenti asilo e non)**
- 3. titolari di permesso di soggiorno per casi speciali, ossia vittime di sfruttamento lavorativo, vittime di violenza o tratta, vittime di violenza domestica, qualora non accedano ai percorsi specificamente dedicati,**
- 4. titolari di permesso di soggiorno per cure mediche, calamità, atti di particolare valore civile.**

Sono esclusi dall'accesso al SIPROIMI i titolari di protezione speciale, ai sensi dell'art. 19, c. 1 e 1.1. del T.u. (rischio di tortura o persecuzione).

La permanenza all'interno dei centri SIPROIMI è prevista di norma per sei mesi, prorogabili per successivi sei mesi in casi particolari.

Il sistema del SIPROIMI è gestito da una struttura di coordinamento - chiamata *Servizio Centrale* - di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali - la cui gestione è affidata dal Ministero dell'Interno all'ANCI, che a sua volta si avvale della Fondazione Cittalia.

I progetti del SIPROIMI sono riservati agli enti locali, che volontariamente aderiscono alla rete partecipando ai bandi annuali indetti dal Ministero dell'Interno. Naturalmente gli enti locali si avvalgono a loro volta di enti del terzo settore per la gestione dell'accoglienza.

Il SIPROIMI è finanziato dal Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo.

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali
a.a.2019/2020
LM87
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

Quella proposta dal SIPROIMI è un'accoglienza "integrata". Questo comporta che gli interventi materiali di base, quale la predisposizione di vitto e alloggio, siano contestuali a servizi volti a favorire l'acquisizione di strumenti per l'autonomia.

I servizi garantiti nei progetti territoriali SIPROIMI possono essere raggruppati nelle seguenti aree:

- accoglienza materiale;
- mediazione linguistica e interculturale;
- orientamento e accesso ai servizi del territorio;
- formazione e riqualificazione professionale;
- orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo;
- orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo;
- orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale;
- orientamento e accompagnamento legale;
- tutela psico-socio-sanitaria.

A **febbraio 2020** risultano finanziati **808 progetti** (608 ordinari, **155 per minori** non accompagnati, 45 per persone con disagio mentale o disabilità) affidati a **688 enti locali titolari di progetto** (594 comuni, 18 Province, 26 Unioni di Comuni, comprese le Comunità Montane e le Unioni Montane di Comuni, e 50 altri enti tra Aziende Sociali Consortili, Ambiti Territoriali, Comuni Associati, Comunità Comprensoriali, Consorzi, Distretti Sanitari, Società della Salute) coinvolgendo in totale **oltre 1.800 comuni**. Risultano così finanziati **31.264 posti** (26.598 ordinari, **4.003 per minori non accompagnati**, 663 per persone con disagio mentale o disabilità).³

Il SIPROIMI, per sua stessa natura, a partire dalla titolarità degli enti locali, è parte integrante del welfare locale e, come tale, complementare agli altri servizi pubblici alla cittadinanza garantiti sul territorio.

2. Il diritto all'unità familiare.

Il diritto all'unità della famiglia e al ricongiungimento familiare, corollario al diritto alla vita familiare, è diritto fondamentale della persona umana, previsto e tutelato dal diritto internazionale e dell'UE (nonché del diritto interno degli Stati UE, di recepimento, e non, della normativa europea)⁴.

³ <https://www.sprar.it/progetti-territoriali-3-2>

⁴ F. Nicholson, "The Right to Family Life and Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection and the Family Definition Applied", UNHCR DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION PPLA/2018/01, JANUARY 2018

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali
a.a.2019/2020
LM87
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

Tale diritto è infatti tutelato dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, dalla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, dal Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici e naturalmente dalla Convenzione ONU sui Diritti del fanciullo (CRC), oltre che dalla Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti (la quale tuttavia non è stata ratificata da alcuno stato membro dell'UE).

La CRC approfondisce più di altri strumenti legali internazionali la definizione di ciò che comporta il diritto alla vita familiare. In primo luogo, si riferisce al diritto del minore a non essere separato contro la sua volontà dai suoi genitori, a meno che, in base alla legge, le competenti autorità abbiano stabilito che tale separazione risponda al superiore interesse del minore⁵. In secondo luogo, afferma che ogni minore separato dalla propria famiglia ha il diritto di mantenere relazioni personali e contatti diretti e regolari con entrambi i genitori, a meno che ciò non sia contrario al suo superiore interesse. Infine, essa riconosce in modo specifico il diritto di entrare e rimanere in un territorio in modo che il minore possa ricongiungersi ai propri genitori.

A livello del Consiglio d'Europa, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Convenzione dell'Aja del 1996 e la Carta Sociale Europea tutelano il diritto alla vita familiare.

Ancora più ampia è la normativa dell'UE a tutela del ricongiungimento familiare, a partire dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (art. 7) , per poi essere declinata in diverse direttive e regolamenti: **la Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini extracomunitari, la Direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, il Regolamento n. 2201/2003/CE "Bruxelles II bis" e, relativamente al diritto al ricongiungimento familiare dei richiedenti asilo, le norme del Regolamento 604/2013/UE "Dublino III" .**

- Naturalmente, la norma internazionale di riferimento maggiormente rilevante è il già più volte citato **art. 8 della CEDU**. La stessa direttiva 2003/86/CE **al punto 2 dei considerando** prevede che le misure in materia di ricongiungimento familiare debbano essere adottate **in conformità con l'obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare che è consacrato in numerosi strumenti di diritto internazionale**. Afferma altresì che **la direttiva rispetta i diritti fondamentali ed i principi riconosciuti in particolare nell'art. 8 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**.

⁵ Sul principio del così detto *best interests of the child* si rimanda a: E. Lamarque, *Prima i bambini, Il principio del best interests of the child* nella prospettiva costituzionale, FrancoAngeli, 2016

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali
a.a.2019/2020
LM87
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

Art. 8 CEDU:

1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

La giurisprudenza della Corte Edu è quanto mai ampia sul concetto di vita familiare e in più di una pronuncia ha riguardato il bilanciamento tra il diritto in esame e la sovranità statale sulla regolamentazione dei flussi migratori.

Tale giurisprudenza, inoltre, è particolarmente significativa in materia di tutela del diritto dei minori all'unità familiare.

Il diritto alla vita familiare e all'unità familiare è dunque un diritto condizionato, il cui esercizio può essere appunto condizionato da un bilanciamento con altri diritti/interessi e/o per tutelare la collettività.

Per derogare a tale diritto occorre che la misura di ingerenza nella sua fruizione soddisfi tre requisiti: sia prevista dalla legge; segua uno o più finalità legittime; sia necessaria in una società democratica (art. 8, § 2, CEDU). Tali requisiti sono stati costantemente interpretati dalla giurisprudenza della Corte nel modo di seguito indicato.⁶

➤ **Misura prevista dalla legge:**

a.1. La legge deve essere sufficientemente chiara e dare ai cittadini delle indicazioni adeguate sulle circostanze e le condizioni in cui le pubbliche autorità possono ricorrere a tale ingerenza.

⁶ Sent. Halford c/ Regno Unito del 25.6.1997, ric. 73/1996,, par. 49, sent. Malone c/ Regno Unito del 2.8.1984, ric. 8691/79, par. 67, sent. Stefanov c/ Bulgaria del 22.5.2008, ric. no. 65755/01, par. 35, sent. Amann c/ Svizzera del 16.2.2000, ric.27798/95, parr. 55-56, Sent. C. c/ Belgio del 7.8.1996, ric. 35/1995, par.31.

Sent. Uner c/ Olanda del 18.10.06, ric. 46410/99, §§ 56-59, in cui la Corte Europea definisce la nozione di "vita privata" con particolare riferimento alle condizioni degli immigrati e ad al fine di valutare la congruità della misura di ingerenza (necessaria in una società democratica e proporzionata allo scopo legittimo perseguito) nella fruizione del diritto alla vita privata e familiare indica la necessità della valutazione delle condizioni personali dell'immigrato (similmente a quanto previsto dalla Direttiva UE)

Sent. C.G. e altri c/ Bulgaria del 24.4.2008, ric. 1365/07, §§55-57 e 62, in cui la Corte Europea afferma chiaramente che in materia di immigrazione, ove l'espulsione può violare il diritto dello straniero al rispetto della sua vita privata e familiare, l'art. 13 della Convenzione in congiunzione con l'art. 8 richiede che gli Stati debbano fornire alla persona l'effettiva possibilità di **impugnare l'espulsione** o il **rigetto del permesso di soggiorno**, nonché darle la possibilità che le questioni di merito vengano esaminate con sufficienti salvaguardie procedurali e in ogni caso da un competente tribunale domestico che offra adeguate garanzie di indipendenza e imparzialità.

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali
a.a.2019/2020
LM87
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

a.2. La base legale deve, quindi, essere adeguatamente "accessibile" e "prevedibile" dal cittadino

- **b. Misura avente le finalità legittime:**
della **sicurezza nazionale**, della **pubblica sicurezza**, del **benessere economico del paese**, della **difesa dell'ordine** e della **prevenzione dei reati**, della protezione della **salute o della morale**, della **protezione dei diritti e delle libertà altrui**.
- **c. Misura necessaria in una società democratica:**
misura giustificata da un urgente bisogno sociale e proporzionata allo scopo legittimo perseguito.

2.1. La normativa nazionale sul ricongiungimento familiare.

Passando ad analizzare la normativa interna, occorre prima di tutto ricordare che gli artt. **29 e 30 della nostra Costituzione** riconoscono i diritti della famiglia e dei genitori.

Per quanto concerne la disciplina del T.u., ricordiamo che abbiamo già incontrato alcune norme derogatorie riguardanti il diritto all'unità familiare:

- Requisiti di ingresso ex art. 4, c.3, t.u.: il familiare non è ammesso solo quando rappresenti una minaccia concreta ed attuale per l'ordine pubblico o la sicurezza dello stato (no automatismo tra condanna penale e rifiuto di ingresso per ricongiungimento);
- Art. 5, c. 5, t.u.: nell'adottare il provvedimento di rifiuto, revoca o diniego di rinnovo del p.d.s. dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento o del familiare ricongiunto, si tiene conto dei vincoli familiari e della durata del soggiorno in Italia. Attenzione: questa norma nel 2013 è stata estesa dalla C. Cost.le a qualunque straniero che abbia legami familiari sul territorio indipendentemente dal tipo di permesso di soggiorno, a prescindere se abbia o meno esercitato il diritto al ricongiungimento⁷. Inoltre va valutata la durata del soggiorno in Italia anche a prescindere dai vincoli familiari.
- Art. 13, c. 2 bis, t.u. prevede la stessa disposizione per l'adozione del provvedimento di espulsione dello straniero entrato o trattenutosi illegalmente sul territorio dello stato.

I requisiti per il ricongiungimento del familiare straniero con uno straniero presente in Italia sono dettati agli articoli 28, 29, 29 bis, 30 del T.u..

⁷ C. Cost. sent. N. 202/2013

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali
a.a.2019/2020
LM87
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

- L'art. **28** prevede il diritto all'unità familiare, riconosciuto agli stranieri titolari di **permesso di soggiorno UE per lungo soggiornanti** e o titolari di **permesso di soggiorno della durata non inferiore a un anno**, per lavoro subordinato o autonomo, per asilo per studio per motivi religiosi o motivi familiari. In ogni caso la giurisprudenza prevalente ritiene che qualsiasi titolo di soggiorno non inferiore a un anno legittimi il titolare al ricongiungimento familiare.
- Fanno eccezione i titolari di p.d.s. per ricerca scientifica e titolari di Blue card, che possono richiederlo anche se il p.d.s. ha durata inferiore ad un anno.

Lo stesso articolo 28 t.u. prevede la **priorità del superiore interesse del fanciullo, quale sancita dall'art. 3 della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali volti a dare attuazione al diritto all'unità familiare in cui siano coinvolti i minori.**

2.1.1. Ricongiungimento del familiare che si trova all'estero.

- L' art. 29 prevede i requisiti che lo straniero deve possedere per richiedere il ricongiungimento familiare, ossia:
 - **Alloggio** conforme ai requisiti igienico sanitari e e dotato di idoneità abitativa, entrambi accertati dai competenti uffici comunali. Non è prevista tale attestazione nel caso di ricongiungimento di figlio di età inferiore ai 14 anni, per il quale basta il consenso del titolare dell'alloggio in cui il minore dimorerà;
 - **Reddito** non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, aumentato della metà per ogni familiare da ricongiungere. La soglia di reddito viene bloccata se si tratta di ricongiungimento di figli minori infra quattordicenni **oltre ai primi due.**
- I familiari che è possibile ricongiungere sono i seguenti:
- **Coniuge** o persona legata da unione civile (non legalmente separati), con espresso divieto di "altro coniuge" rispetto a quello già soggiornante in Italia (divieto di poligamia);
 - **Figli minori non coniugati**, a condizione che l'altro genitore abbia dato il suo consenso.
 - **Minori di età affidati** o sottoposti alla tutela del richiedente il ricongiungimento, a condizione che l'affidamento sia accreditato da un'autorità pubblica competente del paese da cui proviene il minore (es. istituto della kafala).
 - **Figli maggiorenni**, a condizione che **siano totalmente invalidi** e non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita.
 - **I genitori**, solo se:
 - a) a carico del richiedente e non abbiano altri figli nel paese di origine; oppure
 - b) ultrasessantacinquenni qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute. In questo ultimo caso è necessaria altresì la stipula di un'assicurazione sanitaria ovvero l'iscrizione del genitore al SSN previo pagamento di un contributo.

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali
a.a.2019/2020
LM87
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

- I medesimi familiari per cui è ammesso il ricongiungimento **possono fare ingresso a seguito dello straniero** titolare del p.d.s. lungo soggiorno o di un visto relativo alle tipologie di p.d.s. sopra indicate.

Eccezione: Art. 29, co. 5: diritto dell'altro genitore presente all'estero di ricongiungersi con il figlio minore presente in Italia e convivente con l'altro genitore, **qualora i due genitori non siano uniti in matrimonio. Il genitore può fare ingresso a condizione che dimostri i requisiti di reddito e alloggio, ma ai fini della dimostrazione può far valere il possesso di tali requisiti da parte dell'altro coniuge.**

- Il ricongiungimento dei familiari di **titolari di protezione internazionale, anche *sur place*** (v. infra), è disciplinato dal combinato disposto degli artt. 29 bis e 22 del dlgs 251/2007: per costoro **non sono richiesti i requisiti di alloggio e reddito né, in caso di genitori ultrasessantacinquenni, quello dell'assicurazione sanitaria.**
- Inoltre, l'art. 29 bis, c.3, prevede la possibilità di **ricongiungimento dei genitori del minore straniero non accompagnato** a cui sia stato riconosciuto lo status di **protezione internazionale**, a prescindere dalle condizioni di alloggio, reddito o sanitarie.

2.1.2. Ricongiungimento *sur place*.

Vi sono dei casi, di seguito elencati, in cui il ricongiungimento non avviene con chiamata del familiare dall'estero, bensì con rilascio di permesso di soggiorno al familiare già presente sul territorio dello stato ad altro titolo.

- Art. 30, c.1, lett. b) p.d.s. per motivi familiari a straniero regolarmente soggiornante da almeno un anno che abbia contratto matrimonio con cittadino straniero regolarmente soggiornante.
- Art. 30, c.1, lett. c) p.d.s. anche a familiare già presente sul territorio ad altro titolo: in tal caso il suo p.d.s. può essere convertito in p.d.s. per motivi familiari entro un anno dalla data di scadenza del titolo originariamente posseduto (facendo valere lo status familiare già acquisito).
- art. 30, c.1, lett. d) genitore straniero, anche irregolarmente presente, di minore italiano residente in Italia.

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali
a.a.2019/2020
LM87
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

2.1.3 La procedura di ricongiungimento.

Il procedimento avviene con una richiesta telematica di nulla osta al ricongiungimento allo Sportello Unico per l'Immigrazione presso la prefettura.

Lo sportello unico, verificati i requisiti e ottenuto dalla questura il parere sulla possibilità di ingresso del familiare sul territorio, emette il nulla osta e lo trasmette allo straniero interessato e alla rappresentanza diplomatica italiana nel paese dove è presente il familiare da ricongiungere.

A questo punto, il familiare da ricongiungere dovrà richiedere alla rappresentanza diplomatica italiana il visto per ricongiungimento familiare, entro 6 mesi dal rilascio del nulla osta, presentando tutta la documentazione comprovante la parentela, il coniugio, la minore età e, in caso, lo stato di salute e la vivenza a carico.

Nel caso in cui nel paese estero manchi una autorità competente al rilascio della documentazione di stato civile, oppure la rappresentanza diplomatica italiana abbia fondati dubbi sulla autenticità della documentazione presentata, si ricorre all'esame del DNA, a spese degli interessati.

A seguito del riscontro positivo dell'esame del DNA, la medesima rappresentanza provvede al rilascio delle relative certificazioni.

Particolarmente problematiche si rivelano le situazioni in cui manchi la documentazione autentica, per cause non dipendenti dalla negligenza degli interessati, dello stato di coniugio. A tale proposito il Consiglio di Stato ha affermato che l'ambasciata non può per ciò solo rifiutare il visto di ingresso, ma è suo onere accertare se la documentazione presentata sia comunque idonea, in relazione alla genuinità della stessa e alle circostanze del caso⁸.

- Nel T.u. esiste, infine, una disposizione eccezionale di **tutela dei minori stranieri non accompagnati**, prevista **all'art. 31** t.u., ossia la possibilità di **autorizzare l'ingresso in Italia del familiare di minore straniero** per gravi motivi connessi allo sviluppo psicofisico del minore, tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore. Il provvedimento di autorizzazione è di competenza del Tribunale per i minorenni. In questi casi al familiare viene rilasciato un permesso di soggiorno per assistenza minore.

2.2. La normativa nazionale sulla "coesione" familiare.

Si parla di coesione familiare, e non di ricongiungimento, quando si tratta di **familiare straniero di cittadino italiano o comunitario**.

In questi casi si applica la normativa più favorevole, costituita dal dlgs. n. 30/2007 di recepimento della direttiva europea 38/2004 sulla libera circolazione dei cittadini comunitari.

⁸ Parere del Consiglio di Stato n. 3280/2003.

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali
a.a.2019/2020
LM87
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

I familiari stranieri di cui è possibile richiedere il ricongiungimento, senza requisiti di alloggio e reddito, sono i figli infraventunenni o di età maggiore se a carico, i genitori a carico, il coniuge o partner legato da unione civile, i figli o i genitori a carico dell'altro coniuge o partner.

La carta di soggiorno è il titolo rilasciato al familiare di cittadino comunitario, ai sensi della direttiva 38/2004 e del dlgs n. 30/2007. La carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione ha validità di 5 anni.

Il cittadino dell'Unione che ha soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nel territorio nazionale acquisisce in seguito il diritto di soggiorno permanente e può chiedere alla questura il rilascio della **carta di soggiorno permanente**.

Il diritto di soggiorno permanente si perde in ogni caso a seguito di assenze dal territorio nazionale di durata superiore a due anni consecutivi.

Per quanto riguarda la coesione familiare *sur place* con il cittadino italiano, è bene tenere a mente che è sempre consentita, a prescindere dalla regolarità del soggiorno del familiare straniero⁹. Infatti, ai sensi dell'art. 19, c.2, t.u. i parenti entro il secondo grado e il coniuge del cittadino italiano sono inespellibili (salvo che per ordine pubblico e sicurezza dello stato). In questo caso viene rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari che, alla scadenza (durata max 2 anni), può essere convertito carta di soggiorno di familiare straniero di cittadino comunitario.

⁹ Cfr. Corte di Giustizia dell'UE 25.7.2008 Causa C-127/2008 Baheten Metock et al. C. Irlanda.